

C A P Í T U L O

5

El desafío regional
de garantizar
alimentos a los habitantes

INDICE

Hallazgos relevantes	216
Valoración general	217
Introducción	219
Seguridad alimentaria y nutricional: factor clave para impulsar el desarrollo humano sostenible	219
La alimentación como derecho	220
Principales tendencias del mercado mundial de alimentos	221
La región experimenta cambios importantes en elementos esenciales de la seguridad alimentaria y nutricional	222
La producción agrícola crece, pero no la que se destina al consumo local	222
La disponibilidad de alimentos se incrementa, pero también la dependencia	224
Políticas de comercialización de granos básicos: nuevos escenarios	226
Acceso a los alimentos: pocos cambios y persistentes insuficiencias	227
Cambian los patrones de alimentación, pero no mejora la calidad de la dieta	229
Utilización biológica de los alimentos	229
Consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional	230
Desnutrición global y retardo en el crecimiento	230
La obesidad como expresión de la malnutrición	231
El hambre oculta: deficiencias de nutrientes específicos	233
Institucionalidad, políticas y programas: mucha dispersión y poco impacto	234
Políticas públicas relacionadas con la SAN	234
Programas nacionales: una oferta amplia pero desordenada	234
Las instancias regionales: un espacio que crece tímidamente	239
Retos de la inseguridad alimentaria y nutricional: un viejo problema que requiere soluciones urgentes y creativas	241

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuánto ha avanzado Centroamérica en garantizar a todos sus habitantes la seguridad alimentaria y nutricional que necesitan para el desarrollo de sus capacidades?

Preguntas específicas

1. ¿Cuáles son las principales características de la producción y el acceso a los alimentos en la región?
2. ¿Cuál es el estado nutricional de la población centroamericana? ¿Cuáles son los grupos que muestran mayor atraso en la superación de sus carencias nutricionales?
3. ¿Cuáles políticas de Estado y acciones regionales se han emprendido para fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del istmo?

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Entre 1990 y 2005, las tierras sembradas de arroz, frijoles, maíz y sorgo se redujeron a la mitad, mientras las dedicadas a cultivos no tradicionales de exportación se duplicaron, como parte del proceso de creciente apertura y promoción del comercio internacional.

>> La producción de granos básicos por habitante resulta inferior a la que se registraba a inicios de los años noventa en Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica.

>> En todos los países del área aumentó la disponibilidad agregada de alimentos básicos, a costa de una mayor dependencia de las importaciones, principalmente de granos básicos.

>> La participación de las importaciones en la disponibilidad total de alimentos creció cerca del 30% en los casos del trigo, el arroz y el maíz entre 1990 y 2003.

>> El precio internacional del trigo se triplicó durante el período 2000-2008 mientras los del maíz y el arroz se duplicaron.

>> El otorgamiento de subsidios y otros incentivos para el cultivo de maíz amarillo ha sido la estrategia adoptada por Estados Unidos y algunos países europeos para incrementar la producción de biocombustibles y paliar la crisis energética. Ello ha contribuido al aumento de los precios internacionales de este producto.

>> La canasta básica alimentaria aumentó su costo en toda la región durante el período 2003-2006. En este último año representó más del 60% del salario mínimo agrícola, excepto en Nicaragua y Honduras.

>> Un incremento adicional del 15% en los precios de los alimentos podría incrementar en 2,5 millones la cantidad de personas en pobreza extrema en la región, lo que afectaría principalmente a Honduras y Guatemala.

>> La dieta de los centroamericanos está conformada por alimentos de alta densidad energética, pero de baja densidad

nutricional. La contribución de los carbohidratos al suministro de energía alimentaria varía entre 64% en Panamá y 70% en Guatemala. Las proteínas solo aportan el 11% de las calorías, bastante menos que el 15% recomendado.

>> La subnutrición afectó al 20% de la población centroamericana entre 2001 y 2003, lo que significa un retroceso con respecto a 1990 (17%).

>> La desnutrición crónica es considerablemente mayor en las zonas rurales y las comunidades indígenas.

>> El de sobrepeso y la obesidad son problemas de salud pública en la región. El porcentaje de población infantil con riesgo de sobrepeso es mayor en Guatemala (21%), Nicaragua (17%), Honduras (17%) y Panamá (14%). Más del 60% de los adultos de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tiene sobrepeso y alrededor del 23% presenta obesidad.

>> La anemia por deficiencia de hierro siguen siendo un problema de salud pública en todas las naciones centroamericanas, especialmente en niños de edad preescolar. La prevalencia de esta enfermedad supera el 30% en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

>> En todo el istmo funcionan programas de fortificación de alimentos con varios nutrientes en los que se han identificado deficiencias en la dieta. En el caso del yodo, ello ha permitido controlar las deficiencias en prácticamente todos los países.

>> Las estrategias universales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional continúan mostrando coberturas limitadas. Muchos de los programas cuentan con apoyo financiero y técnico de organismos internacionales.

>> La inversión destinada a mejorar la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en la región contrasta con el costo económico de la desnutrición global, estimado para varios países en 7.000 millones de dólares en el 2004.

VALORACIÓN GENERAL 2008

El análisis del desempeño de Centroamérica en los últimos veinte años muestra avances en ámbitos estratégicos para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), entre ellos la disminución de la pobreza, un aumento en la disponibilidad de alimentos y el incremento en las coberturas de programas de salud. Sin embargo, ello ha resultado insuficiente para garantizar la SAN a todos los habitantes de la región, debido a la creciente desigualdad socioeconómica entre diversos grupos de población y la frágil oferta de alimentos, provocada por el impacto de los desastres sobre los cultivos y las fluctuaciones en el mercado internacional.

La creciente inserción de Centroamérica en la economía internacional ha generado importantes transformaciones en la estructura productiva de la región. La agricultura disminuyó su peso en el PIB, como consecuencia del dinámico crecimiento de los sectores de industria y los servicios. Además, el auge de nuevos cultivos agrícolas de alta rentabilidad, destinados al mercado externo, implicó un notable descenso de la producción interna y una mayor dependencia de alimentos importados. Los beneficios económicos y sociales de esa transformación productiva, sin embargo, han resultado insuficientes para ampliar las oportunidades de desarrollo de la población pobre, que se encuentra cada vez más lejos de alcanzar esa aspiración en virtud de la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos.

El auge de los biocombustibles y las pérdidas ocasionadas por los recurrentes eventos hidrometeorológicos extremos -cuya frecuencia e impacto se han exacerbado debido a actividades humanas poco armoniosas con la naturaleza y el cambio climático- han generado un acelerado incremento en los precios internacionales de los alimentos. Ello implica un escenario de riesgo que podría limitar las posibilidades de acceso a ellos por parte del 40% de las y los centroamericanos, que viven en condiciones de pobreza y que tienen bajo poder adquisitivo. En este contexto, el diseño de programas de ayuda alimentaria

resulta clave para garantizar los alimentos que necesita esta población.

Más allá de las diferencias en los factores determinantes de la inseguridad alimentaria nutricional (IAN) entre los países, existen importantes brechas territoriales, étnicas y socioeconómicas a lo interno de estos. Ello se observa con claridad en los niveles de subnutrición y desnutrición de las poblaciones rurales e indígenas, los cuales son sustancialmente mayores a los del resto de los habitantes de región. Pese a los avances logrados durante las últimas décadas, la subnutrición afecta a cerca de una quinta parte de la población y en años recientes se ha desacelerado el proceso de reducción de la desnutrición; esto ha generado retrocesos puntuales, particularmente en Guatemala, donde cerca de una cuarta parte de la población menor de 5 años está desnutrida. Por otro lado, los progresos ocurren a ritmos y velocidades distintos, lo que configura una región con un desempeño heterogéneo.

El análisis de las acciones emprendidas por los países para mejorar la SAN evidencia cierto dinamismo en la generación de proyectos, estrategias, políticas, nueva legislación y marcos institucionales, pero ello ha resultado en acciones a nivel "micro" y con orientación más focalizada. Las estrategias de corte universal están débilmente articuladas, no tienen segura su permanencia en el tiempo, poseen limitadas coberturas y deficiencias importantes en la gestión administrativa y técnica de los recursos y los procesos, e insuficientes mecanismos de evaluación de sus impactos, lo que limita la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas para mejorar su desempeño. En algunos países los programas dependen en gran medida de los fondos de cooperación internacional, lo que pone en riesgo su sostenibilidad financiera y el desarrollo de las capacidades institucionales públicas para su continuidad. Además, los ciclos políticos dificultan la prolongación de muchas iniciativas.

La inversión destinada a la SAN genera sinergias muy positivas entre la política social y la económica, lo que potencia el impacto de los recursos que se asignen a ella. Las consecuencias, individuales y sociales,

que implica el hecho de que la población centroamericana no cuente con la alimentación suficiente para asegurar su desarrollo físico, intelectual y emocional son graves y se traducen en un menor desarrollo humano, mayores gastos en salud y educación, y una menor productividad.

Mejorar la situación de la SAN en Centroamérica requiere enfrentar nuevos y viejos desafíos, pero también abre oportunidades para la acción regional. La superación de las condiciones que limitan el logro de la SAN en la región demanda un trabajo planificado, articulado y sostenido en el tiempo y en múltiples ámbitos de la vida nacional y regional. La evolución de los precios internacionales de los productos agrícolas podría ser una vía para superar los rezagos y potenciar el desarrollo rural, a partir de estrategias enfocadas a aprovechar las ventajas de contar con suelos fértiles, fuerza laboral con experiencia en el agro y condiciones climáticas que permiten producir durante la mayor parte del año. Esto podría viabilizar las inversiones necesarias para modernizar este sector y mejorar los rendimientos y la productividad agrícola de la región. Las opciones que ello ofrece para generar empleo e incrementar los ingresos de la población pobre que reside en las zonas rurales son un asunto clave para Centroamérica.

Después de más de dos décadas, la apuesta por la apertura comercial sin atender los encadenamientos productivos y el mercado interno ha evidenciado sus debilidades y da muestras de agotamiento. Consolidar los avances logrados y enfrentar los nuevos retos requiere no solo acciones intersectoriales, sino también una clara voluntad política para optimizar los esfuerzos y recursos disponibles alrededor de las alianzas y estrategias que ya han comenzado a gestarse. El riesgo de que un contingente de población joven experimente IAN es un costo demasiado alto, para una región que necesita aprovechar las oportunidades que le ofrece la transición demográfica para impulsar su desarrollo humano sostenible.

CAPÍTULO

5

El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes

Introducción

Centroamérica posee grandes extensiones de tierras fértiles y una larga tradición agrícola. No obstante, durante las dos últimas décadas su sector agropecuario se ha transformado profundamente. La apertura comercial y la inserción en la economía internacional dieron lugar a una fuerte transformación de las estructuras productivas de los países. El cultivo de granos básicos destinados al mercado interno ha cedido ante el auge de los productos no tradicionales de alta rentabilidad dirigidos al mercado externo, los servicios han cobrado relevancia en la producción y la generación de empleo, de la mano con crecientes flujos de inversión externa directa, la cual también ha propiciado la expansión de la industria. Como parte de este proceso han aumentado las importaciones de alimentos de consumo básico, al igual que las de bienes de capital y materias primas (véase el capítulo 13, “El dilema estratégico de la inserción de Centroamérica en la economía internacional”). Si bien la disponibilidad de alimentos ha sido suficiente para abastecer las necesidades de la población, las condiciones del mercado mundial han cambiado de modo radical en los últimos años. El acelerado crecimiento de los precios internacionales de los alimentos, junto con factores como el cambio climático y los problemas estructurales de pobreza

y desigualdad de la región, plantean nuevos escenarios que podrían limitar las posibilidades de reducir la inseguridad alimentaria y nutricional de la importante proporción de centroamericanos que hoy sufren subnutrición¹, desnutrición² e incluso hambre.

Este capítulo revisa los principales componentes y factores asociados a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el istmo, y valora de manera general la situación de los países en este campo: los avances alcanzados, los instrumentos y recursos disponibles para su atención y los retos pendientes. Cabe señalar que este no es un estudio exhaustivo de la SAN, ni desde el punto de vista conceptual ni en términos de su medición y diagnóstico, sino que se trata de presentar los rasgos más relevantes para aproximar un perfil general de su situación en la región, como elemento fundamental para el análisis del desarrollo humano sostenible.

En su primera parte el capítulo expone el marco que orienta el análisis: los vínculos entre SAN y desarrollo humano sostenible, y el concepto de la alimentación como derecho. Luego se examinan las principales tendencias del mercado mundial de alimentos y la situación de la SAN en la región, a partir de los componentes de la cadena alimentaria: producción, disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento. En las siguientes secciones se

hace énfasis en las consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional (IAN) y se describe la institucionalidad, las políticas y los programas relacionados con la SAN existentes en la región. Finalmente se plantean algunas reflexiones sobre los nuevos desafíos de Centroamérica en este ámbito.

Seguridad alimentaria y nutricional: factor clave para impulsar el desarrollo humano sostenible

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN), entendida como “un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo” (Incap, 2002), es una de las condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible de una población.

La SAN incide directamente en el desarrollo físico, el estado de salud y la propensión de las personas a padecer muchas enfermedades, así como en el desarrollo de sus capacidades cognitivas, el desempeño en el sistema escolar, la condición física y la productividad. Por lo tanto, es determinante para la acumulación de capital humano y el aprovechamiento de las oportunidades

de las personas para insertarse en la sociedad productivamente y obtener ingresos adecuados para una vida digna. La combinación de estos factores, que además genera interacciones relevantes entre sí, aumenta la vulnerabilidad a la pobreza de las personas que sufren inseguridad alimentaria y nutricional (IAN), lo que a su vez incrementa su probabilidad de continuar en esa situación, como parte de un ciclo perverso que tiende a reproducirse intergeneracionalmente y que limita sus posibilidades de alcanzar mayores niveles de bienestar y desarrollo.

Desde el punto de vista del ciclo de vida, las consecuencias de la IAN son más severas cuanto más temprano ocurren y, por ende, la población infantil es la más vulnerable, incluso desde su vida intrauterina. La IAN provoca déficit en el peso corporal que, de mantenerse, ocasiona un déficit en la talla de la persona. Como se verá más adelante, estas dos mediciones, peso y talla, han sido utilizadas tradicionalmente como indicadores de desnutrición y reflejan de manera indirecta la situación de SAN, tanto actual como acumulada en el tiempo.

La SAN es, pues, el resultado final de un proceso largo y complejo que involucra una amplia variedad de factores sociales, económicos, culturales y políticos, cuya versión más simple se resume en lo que se conoce como cadena alimentaria (recuadro 5.1). Un elemento que agrega complejidad al estudio de la SAN es que se dispone de indicadores muy indirectos, o agregados, para medir sus componentes, tanto en el nivel de sus determinantes como en el de sus consecuencias. Hasta hace poco no se contaba con métodos directos, aceptados y prácticos para estimar el grado de seguridad o inseguridad alimentaria y nutricional. Aunque hoy existen nuevos instrumentos que han sido utilizados en naciones como Brasil, Colombia y Estados Unidos (Pérez-Escamilla et al., 2007; Rogers, 2007, González et al., 2008), con algunas excepciones los países centroamericanos aún siguen concentrándose en medir los efectos de la IAN, específicamente en cuantificar el porcentaje de personas desnutridas o

mal nutridas dentro de sus poblaciones. Este enfoque tiene dos grandes debilidades: en primer lugar, su medición demanda un esfuerzo técnico y financiero significativo (por lo general encuestas nacionales que miden peso, talla y edad de los niños y niñas), por lo que los datos tienden a recogerse con menos regularidad que la recomendada para un adecuado seguimiento de las poblaciones y la toma oportuna de decisiones; en segundo lugar, la detección de un déficit en talla representa una alteración tal en el desarrollo de una persona, que las probabilidades de revertir sus efectos es muy baja. En este sentido, es importante que la región avance hacia indicadores más tempranos y directos, que le permitan comprender mejor la epidemiología de la SAN e intervenir a tiempo y en el nivel correcto (Coates et al., 2003).

La alimentación como derecho

El derecho a la seguridad alimentaria y nutricional está respaldado por un amplio y diverso conjunto de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. En Centroamérica ese marco normativo comprende las constituciones políticas de los países, acuerdos

regionales y declaraciones y pactos internacionales. Aunque la mayor parte de esos instrumentos tiene un carácter general, su relevancia e implicaciones en términos de SAN brindan un ordenamiento jurídico robusto para su exigibilidad (recuadro 5.2).

La alimentación fue reconocida como uno de los derechos básicos de las personas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1974. Esa fue la primera vez que en un foro internacional se discutió el concepto de seguridad alimentaria, enfocado entonces a la autosuficiencia de un país para atender la demanda interna de alimentos. Con el tiempo esa noción ha ido evolucionando y actualmente se orienta más a la disponibilidad de alimentos de un país, ya sea que ésta sea alcanzada mediante la producción propia o la importación. Los múltiples compromisos internacionales vinculados con la seguridad alimentaria, incluyendo los de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como la existencia de un conjunto diverso de políticas, programas y acciones que se vienen implementando, han permitido que Centroamérica logre algunos

RECUADRO 5.1

Componentes básicos de la cadena alimentaria y nutricional

La cadena alimentaria se inicia con la disponibilidad de alimentos en una comunidad, país o región, lo cual incluye aspectos relacionados con la producción, importación y exportación de alimentos, transformación agroindustrial, acopio, distribución y comercialización. El segundo eslabón es el acceso real a los alimentos disponibles, proceso en el que intervienen tanto factores asociados a la capacidad de adquisición de las personas mediante la compra, la autoproducción y el trueque, como los provenientes de donaciones y programas sociales de distribución de alimentos. El consumo final es el tercer componente de la cadena y tiene que ver con aspectos culturales y sociales como el nivel educativo

de las personas, en particular de las encargadas de la preparación de los alimentos en el hogar, el acceso a agua potable y electricidad, y todos aquellos elementos que afectan la escogencia de alimentos, su forma de preparación y las condiciones de consumo. Por último está la utilización biológica de los alimentos consumidos, en la que entran en juego variables que inciden en la capacidad del organismo para aprovechar los nutrientes, como la inocuidad de los alimentos consumidos, el estado de salud, la presencia de parásitos intestinales y la interacción de los distintos componentes nutricionales, entre otras.

Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO 5.2

Principales compromisos internacionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional

La Declaración Universal de los Deberes y Derechos del Hombre, en su artículo XI, establece que "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación..." Esta declaración derivó en otros instrumentos, como la Declaración Americana de los Derechos Humanos, fuente de obligaciones internacionales para los miembros de la OEA. Esta organización, en el artículo 34 de su Carta Constitutiva, indica que los Estados miembros convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de un conjunto de metas básicas, entre ellas una "nutrición adecuada".

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) en su artículo 12, Derecho a la Alimentación, declara: "1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los

Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo a las políticas nacionales sobre esta materia".

Estos instrumentos jurídicos han fortalecido las disposiciones consignadas en las constituciones políticas y las leyes nacionales para promover distintos programas, políticas y mecanismos de seguimiento. A nivel internacional cabe destacar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio brindan un marco general para ello. Entre los objetivos que establecen metas directamente relacionadas con la SAN están los siguientes: 1. Erradicar la pobreza extrema, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 7. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en PDH, 2007.

avances en áreas sustantivas. Sin embargo, como se verá más adelante, estos no han sido suficientes para que la región pueda garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos sus habitantes.

Principales tendencias del mercado mundial de alimentos

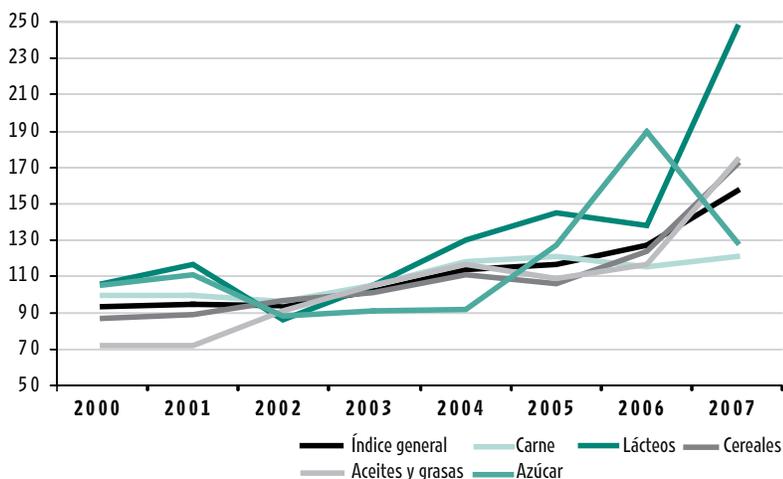
En los dos últimos años los precios de los alimentos se han incrementado de modo significativo, lo que ha suscitado serias preocupaciones en torno a la alimentación y nutrición de la población pobre en los países en desarrollo, y de manera más general, en torno a la inflación y el impacto social de esta situación en muchas naciones. Si bien los precios reales siguen siendo inferiores a los niveles máximos alcanzados a mediados de la década de los setenta, sí han llegado a su punto más alto desde entonces. En el 2007, el índice de precios de los alimentos, estimado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) creció casi un 25%, en comparación con el 9% del año anterior; durante los primeros meses del año 2008, los precios volvieron a aumentar notablemente (Von Braun, 2008).

Casi todos los productos agrícolas se han visto afectados por el incremento de los precios. En los últimos ocho años el costo del trigo en el mercado internacional se ha más que triplicado³, mientras que el del maíz se ha más que duplicado⁴. Asimismo, el arroz llegó a 364 dólares por tonelada a principios del 2008, más del doble del precio del 2000 (159 dólares por tonelada métrica). Los precios de productos como las carnes de res y de pollo, los productos lácteos y el aceite de palma han seguido la misma tendencia alcista (gráfico 5.1).

El aumento de los precios internacionales de los cereales, unido a una merma de su producción en algunos países, está agravando la inflación alimentaria en todo el mundo. Las más afectadas por esta situación son las poblaciones de bajos ingresos, que dedican una mayor proporción de sus ingresos a la compra de alimentos. Estos representan entre el 10% y el 20% de los gastos de los consumidores en las

GRÁFICO 5.1

Mundo: índices de precios de los alimentos. 2000-2007
(PROMEDIO 1998-2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en FAO, 2008.

naciones industrializadas, pero hasta un 60% u 80% por ciento en los países en desarrollo. Las poblaciones pobres de las zonas urbanas, junto con los agricultores deficitarios de alimentos, son los grupos más perjudicados, porque su acceso a los productos alimenticios depende del mercado (FAO, 2008). Ello por cuanto tres de cada cuatro personas pobres en las naciones en desarrollo habitan en zonas rurales y la mayoría depende directa o indirectamente de la agricultura para su subsistencia (Banco Mundial, 2008).

El trigo, los granos forrajeros (entre ellos el maíz y el sorgo) y el arroz son alimentos de primera necesidad en la mayor parte del planeta. La producción mundial de cereales ha decrecido en los últimos dos años: 1% en el 2005 y 2% en el 2006. De acuerdo con la FAO (2008) el *stock* mundial de cereales es suficiente para satisfacer la demanda de ocho a doce meses, pese a que las reservas de granos están en el nivel más bajo desde la década de los ochenta. Ello aumenta la volatilidad de los precios como resultado de la especulación. En 2006, la producción mundial de cereales fue de unos 2.000 millones de toneladas, un 2,4% menos que en el 2005. Esta disminución se debe sobre todo a una reducción en la siembra y a fenómenos climáticos adversos (recuadro 5.3) en algunos de los principales países productores y exportadores (FAO-OECD, 2008). En un contexto de bajas reservas globales, esta situación generó fuertes variaciones de precios.

Adicionalmente, el precio del petróleo se encuentra en uno de sus máximos históricos (más de 100 dólares por barril) y el Gobierno de Estados Unidos está otorgando subsidios para incentivar la producción de energéticos. Los agricultores de este país están dedicando masivamente sus cultivos, en particular los de maíz, a la producción de biocombustibles, a expensas de la siembra de soya y trigo. Se estima que en 2008 casi el 30% de la cosecha de maíz de Estados Unidos será destinada a la elaboración de etanol, en lugar de enviarse a los mercados de alimentos para consumo humano y animal en el mundo. Del mismo modo, el alto precio

de los hidrocarburos ha encarecido la producción agrícola, al aumentar el costo del cultivo mecánico, de insumos como los fertilizantes e insecticidas y del transporte de insumos y productos (Von Braun, 2008).

Según las proyecciones, sin embargo, como consecuencia del pronunciado incremento de los precios internacionales de los cereales, los fletes y el petróleo, en 2007-2008 la factura total de las importaciones de cereales de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos aumentará un 56% en comparación con 2006-2007. Ello tendrá un efecto negativo en la balanza de pagos y la economía de las familias (FAO, 2008). No obstante, de acuerdo con la FAO y la OECD (2008) no hay razón para creer que estas condiciones se mantendrán durante los próximos años. En el pasado, cuando una situación similar se ha presentado, una vez que las condiciones normales se restablecen y se estabiliza la oferta, los precios se han reducido.

La región experimenta cambios importantes en elementos esenciales de la seguridad alimentaria y nutricional

Las condiciones de la SAN en Centroamérica no son homogéneas. Ello se refleja en el análisis de los distintos componentes asociados a la cadena alimentaria. Aunque ha aumentado la disponibilidad total de alimentos en la región, este incremento ha sido impulsado por un mayor dinamismo de los productos no tradicionales destinados al mercado externo. La orientación de la capacidad productiva y las políticas públicas hacia este tipo de agricultura ha generado una contracción de los cultivos tradicionales para consumo interno y una mayor dependencia de alimentos importados, provocando lo que algunos autores llaman “pérdida de autosuficiencia alimentaria” (Arias, 1989). Si bien el istmo ha avanzado en la reducción de la pobreza y la desnutrición, entre otros factores relacionados con la SAN, las tendencias recientes en los mercados internacionales de alimentos y los hábitos de consumo y estilos de vida podrían poner en riesgo los logros alcanzados.

La producción agrícola crece, pero no la que se destina al consumo local

Como parte de la intensificación del proceso de apertura comercial, todos los países de la región han transformado sus estructuras productivas. Durante las últimas décadas la agricultura ha disminuido su participación en la economía, por efecto del dinamismo del sector servicios y, en menor medida, de la industria (véase el capítulo 2 para mayor información). Durante el período 1990-2006 en todas las naciones centroamericanas, excepto Nicaragua, se redujo la participación del sector agrícola en sus estructuras productivas. La magnitud de la contracción osciló entre 1% en Panamá y 3% en El Salvador y Honduras. No obstante, su peso es aún importante en las economías de Nicaragua (18%), Honduras (14%) y Guatemala (14%), y varía entre el 7% y el 9% en el resto de la región (gráfico 5.2).

El sector agropecuario también se ha transformado a lo interno. Los cambios en los precios de granos básicos, unidos a un conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales que se desarrollaron en los años ochenta y noventa, resultaron en una fuerte contracción de los programas de fomento productivo, en especial de aquellos dirigidos a los pequeños productores. Si bien todos los países han mantenido programas y ciertas políticas dirigidas a las poblaciones rurales en general, o a las actividades agropecuarias en particular, se ha tratado de iniciativas dispersas, carentes de una base integrada que permita identificar prioridades y dar seguimiento a su avance e impacto (Sauma, 2007).

Cultivos tradicionales, principalmente de granos básicos, han cedido terreno a una nueva agricultura, mucho más diversa, destinada al mercado internacional. A diferencia de los cereales, la producción de bienes agrícolas de alto valor, tales como vegetales, frutas, carne y leche, está aumentando a un ritmo acelerado en los países en desarrollo (Ifpri, 2007).

Entre 1990 y 2006 las exportaciones agrícolas a nivel regional más que se

RECUADRO 5.3

El cambio climático exacerbará los riesgos y fluctuaciones en la producción de alimentos

De acuerdo con el informe *Situación alimentaria mundial* (Ifpri, 2007), los riesgos asociados al cambio climático tendrán un impacto adverso en la producción de alimentos, lo cual complica aún más el reto de satisfacer la demanda mundial. Se estima que ello provocará una mayor dependencia de alimentos importados en muchas regiones del mundo en desarrollo y bajará el rendimiento de los cultivos, debido al creciente riesgo de las sequías y las inundaciones relacionadas con el aumento de las temperaturas.

Se prevé que, para 2080, en más de cuarenta países en desarrollo -principalmente en el África al sur del Sahara- el rendimiento de los cereales habrá disminuido, con pérdidas promedio de hasta un 15% (Fischer et al., 2005). Otros cálculos sugieren que, si bien el impacto agregado en la producción de cereales entre 1990 y 2080 podría ser pequeño -una disminución de menos del 1%- es muy probable que en el sur de Asia se den grandes reducciones, de

hasta un 22%. En cambio, se espera que los países desarrollados y América Latina experimenten ganancias absolutas.

El impacto en la producción de cereales también difiere según el tipo de cultivo. Las proyecciones muestran que en África los terrenos idóneos para el cultivo de trigo casi podrían desaparecer por completo. Sin embargo, se calcula que el incremento en el uso mundial de la tierra debido al cambio climático será mínimo, de menos del 1%. En muchos lugares del mundo en desarrollo, especialmente en África, se puede esperar una expansión de las tierras áridas de hasta un 8% para el año 2080.

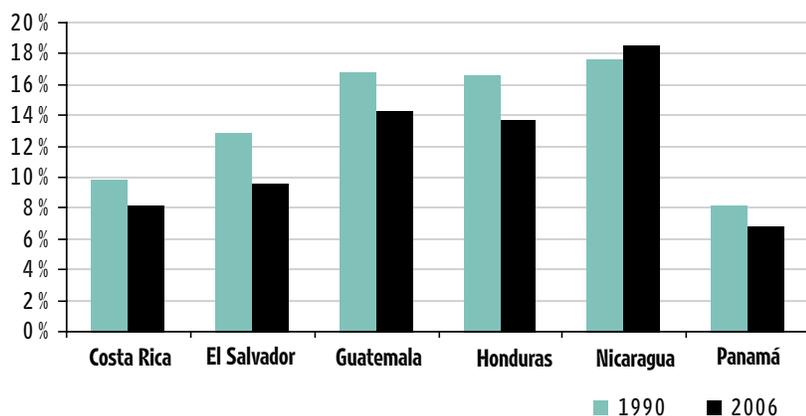
Asimismo, se estima que para el año 2020 el PIB agrícola mundial disminuirá en un 16% debido al calentamiento global. Nuevamente, el impacto en los países en desarrollo será mucho más severo que en los desarrollados. Se ha previsto que en los primeros la producción decrecerá en un 20%, mientras que en los segundos la reducción será de un 6% (Cline, 2007).

La fertilización carbónica podría atenuar los efectos del cambio climático, pero solo en un 3%. Sin embargo, no se prevé que los avances tecnológicos puedan mitigar las pérdidas de productividad e incrementar el rendimiento a un índice tal que permita satisfacer la creciente demanda de alimentos (Cline, 2007). Por consiguiente, los precios agrícolas también resultarán afectados por la variabilidad del clima. Un aumento en la temperatura de más de 3° C podría elevar los precios hasta en un 40% (Easterling et al., 2007).

Debido a que se espera un entorno climático más riesgoso, también aumentará la demanda por nuevos esquemas de aseguramiento, tales como sistemas de seguros en función del índice de lluvias, en los que se incluya a las regiones y las comunidades de pequeños agricultores.

Fuente: Elaboración propia con base en Ifpri, 2007.

GRÁFICO 5.2

Centroamérica: participación del sector de agricultura, caza, pesca y silvicultura en el PIB. 1990 y 2006

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008a.

triplicaron, al pasar de 1.269 a 4.369 millones de dólares, y las del sector agroindustrial tuvieron un incremento significativo (de 1.557 a 2.107 millones de dólares) (Cepal, 2008a). Sin embargo, los productos tradicionales han perdido importancia relativa en las exportaciones totales, mientras los no tradicionales y la maquila, por el contrario, han mostrado mayor crecimiento y dinamismo (más detalles sobre la composición de las exportaciones en el capítulo 13). En la mayoría de los países este proceso ha implicado una contracción en el área cultivada y la producción de granos básicos, uno de los principales componentes de la dieta centroamericana, y un aumento en las importaciones de alimentos. La disminución en la superficie cultivada de granos básicos y el incremento en la dedicada a cultivos no tradicionales han sido particularmente notorios en Costa Rica, donde, en el período 1990-2005, las tierras sembradas de arroz, frijoles,

maíz y sorgo se redujeron en un 52% y las de cultivos no tradicionales⁵ se duplicaron (Cepal, 2008b).

La disponibilidad de alimentos se incrementa, pero también la dependencia

Entre 1990 y el 2004 todos los países de la región incrementaron la disponibilidad agregada de alimentos básicos (trigo, arroz, maíz, frijoles, carne y leche, entre otros). Históricamente este indicador se obtiene a partir de las hojas de balance de la FAO, que comparan el suministro de energía alimentaria (SEA)⁶ de un país, con la cantidad mínima de energía que se estima requiere la población. El análisis comparativo entre el SEA y los requerimientos medios anuales de cada una de

las naciones centroamericanas, mostró que durante el período 1969-2004 todos los países contaron con más kilocalorías por persona por día que los requerimientos medios de energía, con lo que se compensó el crecimiento de la población y las disminuciones registradas en la producción. Tradicionalmente, el análisis de la suficiencia se ha medido sobre la base del requerimiento necesario para un nivel mínimo de actividad física (alrededor de 1.800 kilocalorías/persona/día). A fin de incorporar el diferencial de necesidades de energía resultante de la actividad de las personas, se ha optado por utilizar el requerimiento medio (alrededor de 2.100 kilocalorías/persona/día) (cuadro 5.1). No obstante, existen profundas asimetrías en el acceso y el consumo de

alimentos que generan insuficiencias importantes a lo interno de los países. Aun en Costa Rica, que tiene un superávit de energía alimentaria de un 30%, el heterogéneo acceso de la población a los alimentos no ha permitido erradicar la subnutrición (León et al., 2004).

Si bien la cantidad de granos básicos producida varía entre los países, al considerar el aumento de la población, la producción por habitante resulta inferior a la que se registraba a inicios de los años noventa en Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica. Solo Nicaragua y Belice han tenido incrementos significativos (cuadro 5.2). La producción es insuficiente para abastecer el consumo interno, especialmente de maíz, trigo y arroz (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Esta disponibilidad, como se mencionó, se ha logrado incrementando la dependencia de los alimentos importados (gráfico 5.3). Durante el período 1990-2003 la participación de las importaciones en la disponibilidad total de alimentos creció cerca del 30% en los casos del trigo, el arroz y el maíz. Los dos primeros son los productos en los que el componente importado tiene mayor relevancia (más del 80% de la disponibilidad total), seguidos por el maíz y la leche. El crecimiento de las importaciones de arroz fue particularmente significativo en El Salvador, Guatemala y Honduras, donde éstas representaron más del 73% de la disponibilidad total en el 2003. Costa Rica pasó de una situación de autosuficiencia en arroz en 1990, a cerca de 80% de importaciones en el 2006, contracción que se vio favorecida por los bajos precios internacionales y la reducción de los subsidios y otros incentivos a la producción. Llama la atención el alto volumen de las importaciones de Costa Rica y Panamá en maíz, y las de Belice en leche. La situación del frijol es la más favorable, con valores de dependencia de bajos a medios en todos los países, excepto en Costa Rica. No obstante, el peso de este alimento en la dieta es bastante menor que el de los otros granos. En el caso de Nicaragua, a pesar de los aumentos en la producción, la dependencia se incrementó en todos los

CUADRO 5.1

Centroamérica: consumo de energía alimentaria diaria. VARIOS AÑOS

País	1969-1971	1979-1981	1990-1992	1995-1997	2001-2003	2002-2004
Belice	2.290	2.770	2.650	2.740	2.840	2.850
Costa Rica	2.250	2.510	2.720	2.760	2.850	2.810
El Salvador	1.850	2.300	2.490	2.430	2.560	2.560
Guatemala	2.080	2.290	2.350	2.230	2.210	2.230
Honduras	2.150	2.120	2.310	2.370	2.360	2.340
Nicaragua	2.330	2.270	2.220	2.160	2.290	2.290
Panamá	2.330	2.270	2.320	2.280	2.260	2.300

Fuente: Elaboración propia con datos de Bandeinsó, 2008.

CUADRO 5.2

Centroamérica: producción de cereales por persona, según país. 1990-1992 Y 2001-2003 (KG/PERSONA/AÑO)

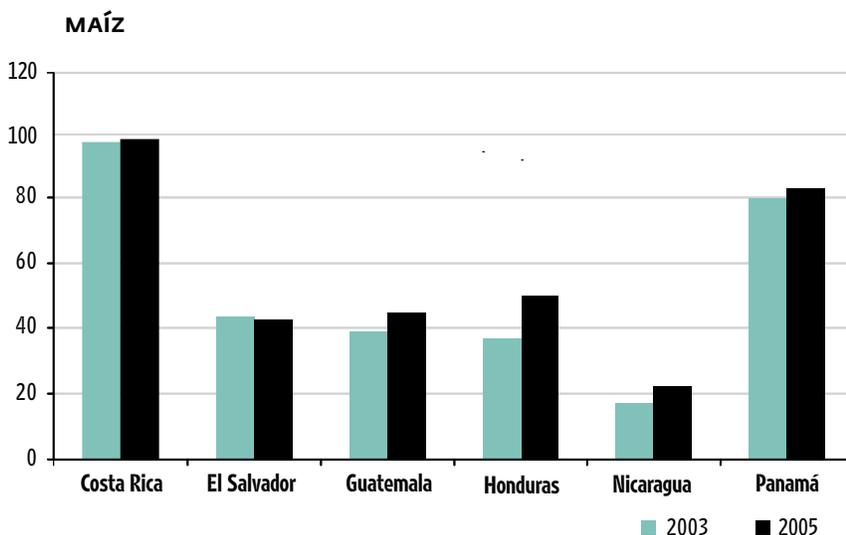
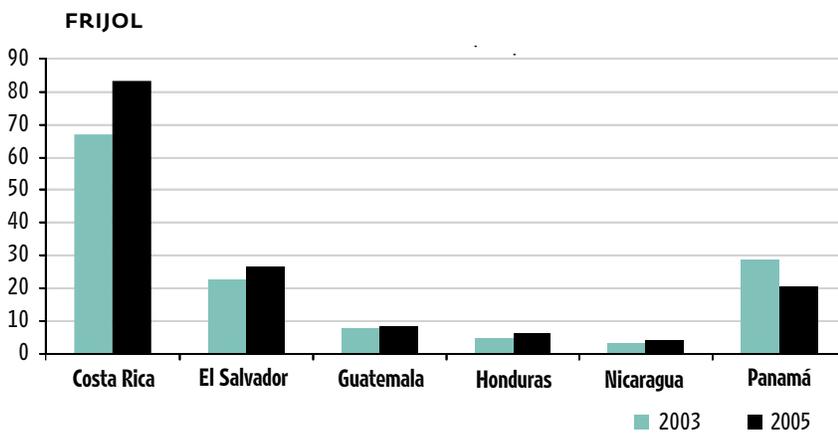
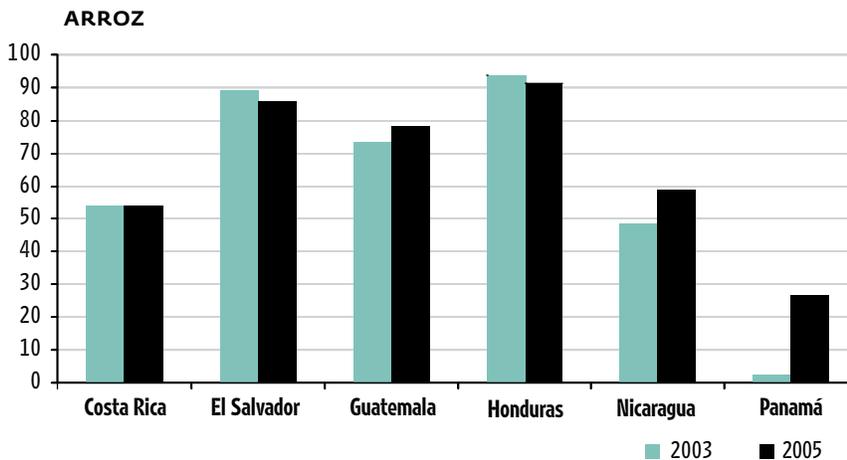
Países	1990-1992	2001-2003
Belice	183	210
Costa Rica	62	37
El Salvador	159	121
Guatemala	159	96
Honduras	134	80
Nicaragua	105	148
Panamá	110	84

Fuente: Faostat, 2008.

GRÁFICO 5.3

Centroamérica: dependencia externa de granos básicos

2003 Y 2005
(PORCENTAJES)



alimentos (con excepción del trigo, en el que la dependencia ya era prácticamente de 100%) (Inciensa, 2008).

Los países que muestran una mayor inserción internacional como resultado de un crecimiento en sus flujos de comercio e inversión extranjera directa (Costa Rica, Panamá, El Salvador y Guatemala) son los que han optado por la importación como mecanismo para satisfacer sus necesidades de alimentos. El peso de estas importaciones en las economías es desigual. Para el conjunto de la región, exceptuando a Belice, éstas representan entre el 25% y el 30% de los ingresos por exportaciones. Esto contrasta con el caso de Costa Rica, que registra la mayor dependencia en términos de kilocalorías importadas, pero estas representan menos del 10% de sus ingresos en divisas. En términos de calorías importadas, El Salvador es el que presenta el mayor aumento relativo (León et al., 2004).

Para suplir la demanda guatemalteca de maíz blanco y amarillo, una considerable cantidad del grano (44,6%) se ha venido importando de los Estados Unidos, a precios que hasta hace poco resultaban atractivos, gracias a los subsidios que reciben los productores de ese país. La mayor parte de la importación de maíz se destina a elaboración de alimentos para animales, lo que incide en los costos de producción y, por tanto, induce aumentos en los precios de los huevos y la carne avícola, de res y de cerdo (López et al., 2005; Sicta, IICA/Cosude, 2007).

En cuanto al frijol, el promedio de producción en los últimos cinco años en el istmo fue de 472.339 toneladas métricas; de éstas un 33% fue producido por Nicaragua, un 25% por Guatemala y un 20% por Honduras. La superficie cultivada de este grano se ha mantenido en un promedio de 613.867 hectáreas en los últimos años. Nicaragua tiene la mayor área, la cual ha venido aumentando desde 1998, y actualmente representa el 40% del total regional. Honduras y El Salvador, en conjunto, abarcaron el 32% de la superficie cultivada en el 2006. Por el contrario, Costa Rica ha mostrado una tendencia a la reducción de la superficie

Fuente: Inciensa, 2008.

dedicada al frijol: hoy cultiva solo un 36% del área que tenía en 1995, y ésta es apenas el 6% de la superficie cultivada en Centroamérica (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Los rendimientos en Centroamérica alcanzan apenas un 25% para el maíz y un 53% para el frijol, lo que confirma la falta de acompañamiento tecnológico y crediticio para que el sector pueda mejorar su productividad. El Salvador presenta el mayor desarrollo tecnológico en el cultivo de estos dos granos, y esto se refleja en mayores rendimientos por hectárea. No obstante, este país, junto con Costa Rica y Panamá, son los más dependientes de las importaciones de estos productos, las cuales se hacen a mercados intra y extrarregionales (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

La producción de granos no solo es importante desde la perspectiva de la disponibilidad alimentaria, sino también porque repercute en las posibilidades de consumo de una gran cantidad de centroamericanos, que obtienen sus ingresos de esta actividad y que utilizan también parte de la producción para el autoconsumo. Un estudio reciente estimó que en la región existe poco más de un millón de familias de pequeños agricultores que cultivan maíz y/o frijol. En Centroamérica esta actividad está muy ligada a los principales determinantes de la pobreza: el aislamiento geográfico, la falta de acceso a los servicios públicos, muy bajo nivel de educación y el deterioro ambiental de la base productiva, entre otros (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Las transformaciones agrícolas que ha experimentado Centroamérica en las últimas décadas han generado dos realidades radicalmente distintas en el mundo rural: por un lado está la agricultura empresarial moderna y rentable, dedicada sobre todo a la exportación de un conjunto diverso de productos y promovida por empresas u organizaciones de productores, y por otro lado existe una agricultura familiar de subsistencia, cada vez más marginal, de bajos rendimientos y poco rentable, en la que participan amplios sectores de campesinos pobres. Ello implicó pasar de un patrón inicial de distribución de la tierra agrícola muy

desigual, a un proceso de modernización parcial y excluyente⁷ (León et al., 2004). Si bien la nueva agricultura empresarial genera cerca del 60% de los alimentos para consumo interno, hay productos estratégicos por su relevancia en la dieta básica, como el maíz y el frijol, cuyo cultivo está en manos de campesinos. La producción de los alimentos que constituyen la base de la dieta centroamericana no ha sido objeto de una política que valore la importancia de los campesinos en su provisión. Mejorar la rentabilidad y productividad de la agricultura campesina no solo es clave para garantizar la disponibilidad de alimentos, sino para reducir la pobreza y el rezago del desarrollo en la mayor parte de las zonas rurales del istmo.

Políticas de comercialización de granos básicos: nuevos escenarios

El sistema de producción de alimentos es uno de los más complejos. En Centroamérica incluye en su base a un sector disperso y empobrecido de campesinos, junto a un grupo pequeño pero solvente de empresarios. Además de las transformaciones que viene experimentando la producción, se han suscitado cambios en la comercialización de granos, en gran medida vinculados con los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Políticas como las de reducción o eliminación de la banca estatal de fomento y la asistencia tecnológica a los agricultores de granos básicos, así como el impulso a iniciativas de reconversión productiva tendientes a promover los cultivos no tradicionales para la exportación, en el contexto del proceso de desregulación y globalización de los mercados, han contribuido a que el capital internacional tenga mayor presencia en los países centroamericanos, en actividades como la agroindustria. En el caso de los granos básicos, esto se observa en las industrias de procesamiento y en las empresas comercializadoras (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Uno de los aspectos más relevantes de las políticas comerciales actuales, que a juicio de algunos tendrán un efecto importante en la producción de granos y, por tanto, en la SAN de la región, es la reciente aprobación

del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica (DR-Cafta por su sigla en inglés) (recuadro 5.4). Este tratado ha generado polémica, pues algunos sectores han expresado preocupación por el impacto socioeconómico que podría tener una eventual reducción de la producción local de estos cultivos, dada su importancia en el patrón alimentario de los distintos países y en la generación de ingresos para los pequeños y medianos agricultores, como ya se ha mencionado (Cepal-Ifpri-RUTA, 2007). Una de las iniciativas impulsadas en el istmo, para aprovechar las oportunidades y enfrentar los riesgos que plantean los cambios estructurales en los mercados internacionales de granos básicos, ha sido la emanada de la reunión del Consejo Agropecuario Centroamericano realizada el 1 de marzo de 2007 en El Salvador, en la cual se solicitó la preparación de una estrategia regional integral para la producción y comercio de granos básicos.

La comercialización de alimentos en la región ha visto otros cambios significativos, en particular la expansión de los supermercados. En efecto, luego de tener una participación marginal en el mercado, el papel de estos establecimientos ha variado de manera drástica en los últimos años, y hoy sus ventas representan casi la mitad del valor de las exportaciones de alimentos en la área (León et al., 2004). En este nuevo escenario la cobertura de los supermercados aumenta, aunque los consumidores más pobres, por razones propias de su condición, con frecuencia tienen que recurrir a los microcomerciantes, que usualmente ofrecen productos de menor calidad y mayor precio. En el año 2003 Centroamérica tenía una densidad de 17 supermercados por millón de habitantes, una relación aún baja en comparación con países de Suramérica, pero concentrada en unas pocas cadenas. Un ejemplo extremo es el caso de Costa Rica, donde una cadena controla el 80% del sector de supermercados (León et al., 2004). El impacto que este cambio está teniendo en la SAN de las comunidades merece ser estudiado con más atención.

RECUADRO 5.4

DR-Cafta y el sector agrícola

La apertura de los mercados centroamericanos a los productos agrícolas estadounidenses será paulatina para cerca de un 40% de las partidas incluidas en el tratado, las cuales tienen períodos de desgravación que van de 12 a 15 años, y en el caso de los productos más sensibles llegan a 18 ó 20 años, como sucede en los casos del pollo, la carne de bovino, el maíz amarillo, la carne de cerdo y algunos productos lácteos (Osterlof y Villasuso, 2007).

El maíz blanco fue eliminado del acuerdo, por lo que no se reducirán los actuales aranceles de importación. Sin embargo, quedaron establecidas cuotas o contingentes de importación que podrán ingresar, libres de arancel, a los países miembros del tratado, aunque estas cuotas son pequeñas con respecto a la producción. En Nicaragua el tamaño del contingente se pactó en 5.100 toneladas, con un crecimiento del 2% anual y la posibilidad de

aplicar una salvaguardia especial agrícola. En El Salvador la cuota es de 35.700 toneladas, con crecimiento del 2% anual. Guatemala estableció 20.400 toneladas, que en un plazo de quince años llegarán a 26.000. Honduras acordó una cuota de 23.460 toneladas para el primer año, con incrementos anuales de hasta el 2% (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

En el caso del frijol rojo, se negoció una salvaguardia agrícola especial y un período de desgravación de quince años, excepto en Guatemala, que se comprometió a eliminar el arancel en forma inmediata. En cuanto al frijol negro, el período de desgravación es de quince años en todos los países menos en El Salvador, donde quedó establecido en doce años (Sicta, IICA/Cosude, 2007).

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008 y Osterlof y Villasuso, 2007.

Acceso a los alimentos: pocos cambios y persistentes insuficiencias

Las limitaciones en el acceso a los alimentos por una parte importante de la población se relacionan estrechamente con la persistencia de la pobreza, los bajos niveles de ingreso, la calidad del empleo, la exclusión y otros problemas sociales y económicos. Los Objetivos del Milenio plantean para el 2015 dos metas relevantes en materia de SAN: reducir a la mitad (de lo que existía en 1990) el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema y el de aquellas que sufren subnutrición o desnutrición. El análisis de los avances que muestra la región para el logro de estos objetivos permite valorar su desempeño en términos de la SAN. Con respecto a la primera meta, en el 2004 solo Panamá había logrado disminuir la pobreza extrema a un ritmo adecuado. Costa Rica, El Salvador y Guatemala tuvieron progresos sustantivos, mientras que Nicaragua, y particularmente Honduras, registraron avances muy limitados (Cepal-PMA, 2005).

Por otra parte, los resultados en cuanto a la reducción de la subnutrición y la desnutrición permiten prever que, de mantenerse las tendencias observadas, cuatro países no lograrán cumplir con ninguno de estos objetivos: El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Panamá se encamina hacia la meta de reducir la desnutrición, pero no la subnutrición, y Costa Rica podría cumplir ambas (León et al., 2004).

Desde una perspectiva regional, en el período 2001-2003 la subnutrición afectaba al 20% de la población centroamericana (Cepal, 2008a), lo que significa un retroceso con respecto a 1990, cuando esa proporción fue del 17%. Este grado de incidencia implica en ese trienio que uno de cada cinco centroamericanos vivía con un consumo de alimentos inferior a sus necesidades de energía, y que actualmente, dado el aumento en la población, muchos más habitantes viven en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional. El deterioro fue especialmente severo en Panamá, donde la población

subnutrida pasó de 21% en 1990 a 26% en 2002. La variación en la prevalencia entre países es muy amplia, desde un 4% para Costa Rica hasta un 27% para Nicaragua (FAO, 2006b), y además hay brechas importantes a lo interno de todos ellos. La subnutrición es más frecuente entre habitantes de zonas rurales, en poblaciones indígenas y entre niños, mujeres y adultos mayores (Inciensa, 2008).

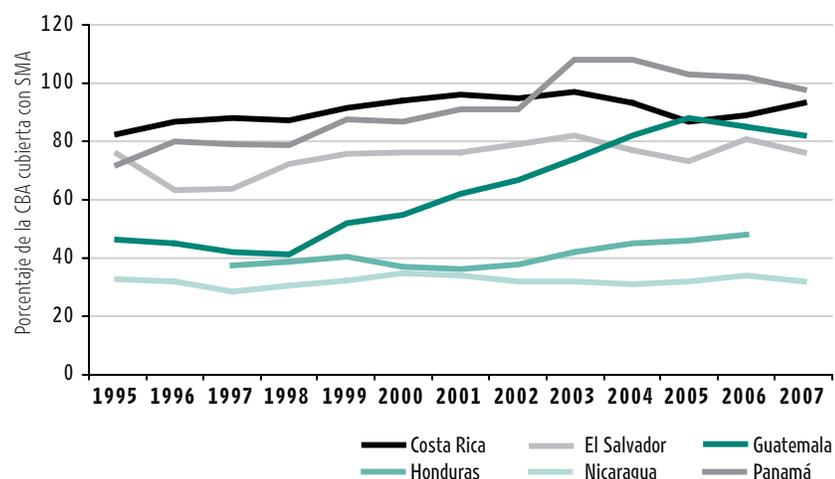
Entre los factores específicos relacionados con el acceso a los alimentos sobresale el costo de la canasta básica alimentaria, que durante el período 2003-2006 registró aumentos en todos los países del área. El incremento osciló entre 21% en Costa Rica y 8% Panamá, donde el costo de la canasta básica fue de 205 dólares, el máximo en la región. Ese valor contrasta con el de El Salvador (101 dólares) y es similar al de Guatemala (196 dólares); el resto de los países se ubica en valores intermedios entre esos rangos (Inciensa, 2008). Es preocupante que el costo de la canasta básica alimentaria represente porcentajes superiores al 60% del salario mínimo agrícola en todo el istmo, con las excepciones de Nicaragua y Honduras en los últimos años (gráfico 5.4). Ello evidencia una barrera de acceso a los alimentos, principalmente para la población pobre, los ocupados en la agricultura y los residentes de las zonas rurales.

En la coyuntura actual de fuertes alzas en los precios de los alimentos, esta situación podría significar un aumento en la incidencia de la subnutrición y la desnutrición, y provocar nuevos escenarios de riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional en la región. Durante el período 2004-2007 el índice de precios de los alimentos creció a un ritmo mayor que la inflación, lo que podría estar agravando los problemas de acceso antes descritos. Costa Rica, Guatemala y Nicaragua fueron los países en los que más se encarecieron estos productos (gráfico 5.5).

De acuerdo con estimaciones recientes de la Cepal para América Latina, un incremento del 15% en el precio de los alimentos elevaría la indigencia en casi tres puntos, de 12,7% a 15,9%.

GRÁFICO 5.4

Centroamérica: poder adquisitivo alimentario del salario mínimo agrícola. 1995-2007



Nota: Se relaciona el salario mínimo legal agrícola, por día, con el costo promedio diario de la canasta básica alimentaria.

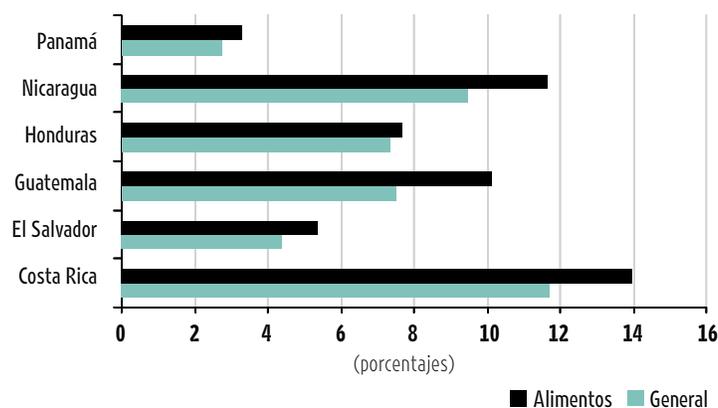
Fuente: Elaboración propia con base en Sirsan, 2008.

GRÁFICO 5.5

Centroamérica: variación promedio en el índice de precios 2004-2007

2004-2007

(TASAS ANUALES MEDIAS)



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008a.

esta contingencia, menor será su impacto sobre las condiciones socioeconómicas y el bienestar de la población.

Es necesario anotar que la pobreza, en particular la extrema, está fuertemente asociada a la inseguridad alimentaria y nutricional, pero no existe una correspondencia total entre ambas. Si bien la pobreza extrema aumenta las probabilidades de sufrir tanto subnutrición como desnutrición, no las determina (Cepal-PMA, 2005). Hay países como Panamá, que tienen una prevalencia relativamente baja de pobreza extrema pero una muy alta de subnutrición (16% y 26%, en cada caso), en contraste con países como Honduras, donde más del 50% de la población vive en condiciones de pobreza extrema, pero la prevalencia de subnutrición es menor al 20%. En Guatemala ha disminuido la pobreza pero ha aumentado la desnutrición. En la región, cerca de dos tercios de la población infantil que reside en hogares en extrema pobreza no presenta desnutrición global (déficit en peso) mientras que una parte importante de los menores con déficit en talla no vive en hogares con pobreza extrema. Se estima que si los recursos para combatir la desnutrición se centraran en los hogares en extrema pobreza, se estaría dejando por fuera a un 56% de los niños en Guatemala y a un 42% en Nicaragua (León et al., 2004).

Algunos de los factores determinantes de la SAN actúan mediante su efecto sobre la pobreza, y otros inciden de modo independiente. No obstante, varios actúan a través de múltiples canales: por un lado, son factores determinantes de SAN, pero a la vez pueden ser afectados por ésta, lo cual crea interrelaciones de doble vía muy complejas. Por ejemplo, la educación tiene un efecto importante en las probabilidades de que una familia experimente pobreza y, de esta forma, enfrente un mayor riesgo de sufrir IAN, lo que a su vez incide en el desempeño escolar de los niños. La salud y la nutrición tienen repercusiones significativas en la permanencia en la escuela, que son más fuertes en niñas que en niños (Alderman et al., 2001; Beasley et al., 2000). Debe insistirse en la necesidad de dedicar más esfuerzos

Ello conduciría a 15,7 millones más de latinoamericanos a la indigencia y una cantidad similar pasaría a ser pobre⁸. El panorama se complica aun más por el aumento en el precio de los combustibles, que a su vez eleva las tarifas del transporte y de varios servicios públicos, y castiga más a quienes viven con menos recursos (Machinea, 2008). Esta alerta resulta de la mayor relevancia para Centroamérica, una región donde

la pobreza y la indigencia todavía están bastante extendidas. Estimaciones realizadas recientemente por el Incap para el caso del istmo, señalan que un incremento como el planteado por la Cepal podría aumentar en 2,5 millones la cantidad de personas en pobreza extrema en la región⁹, lo que afectaría en especial a Honduras (34%) y Guatemala (18%). Cuanto antes se definan políticas públicas y estrategias para enfrentar

a estudiar la epidemiología de la SAN (Pérez-Escamilla et al., 2007), a fin de comprender mejor la relación entre pobreza y SAN (Coates et al., 2003), así como de fortalecer políticas universales en materia de educación y salud.

La equidad de género es otro factor relevante en el ámbito de la SAN. En diversas investigaciones se ha señalado la importancia del avance en la equidad de género para la superación del hambre y la malnutrición. Por ejemplo, un estudio realizado en 63 países evidenció que, en el período 1970-1995, en aquellas naciones donde se logró disminuir el hambre, la educación de las mujeres había sido determinante. Asimismo, en Guatemala se ha comprobado que cuando la mujer es quien obtiene los ingresos en el hogar, se gasta quince veces menos en reducir la desnutrición global de los niños, que cuando los ingresos son obtenidos por el padre (FAO, 2005b).

Cambian los patrones de alimentación, pero no mejora la calidad de la dieta

En la mayoría de los países centroamericanos el patrón de alimentación ha sufrido cambios importantes en las últimas décadas. No obstante, su base siguen siendo el maíz, el arroz, el trigo y, en menor grado, los frijoles; estos alimentos hacen el mayor aporte de energía (kilocalorías) en la dieta (41% en promedio). El maíz ha venido perdiendo peso en la dieta centroamericana, mientras que el azúcar representa en promedio un 15% del consumo de energía, aunque el análisis por país muestra diferencias que oscilan entre 12% y 19% (Faostat/FAO, 2007). Las frutas y hortalizas, contrario a lo que recomienda la evidencia científica, son un componente pequeño en la dieta promedio, sobre todo en Honduras y Nicaragua. Los productos de origen animal (carnes y lácteos) son la tercera fuente de energía y contribuyen con un 11% del consumo energético (INE-Guatemala, 2000; INE-Honduras, 2004; Magfor et al., 2006; Ministerio de Salud-Costa Rica, 1996; Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá, 2006; BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d).

Este patrón evidencia algunas debilidades desde el punto de vista nutricional. La contribución de los carbohidratos al suministro de energía alimentaria varía entre un 64% en Panamá y un 70% en Guatemala, cifras que contrastan con la recomendación internacional de 50% a 55% (Faostat/FAO, 2007). Por otro lado, las proteínas aportan un 11% de las calorías, bastante menos del 15% recomendado, aunque casi todos los países experimentaron alguna mejoría en este sentido en los últimos años, con excepción de Honduras. Las grasas suplen en promedio un 21% de las calorías; este aporte es mayor en Honduras (25%), Costa Rica y Panamá (24%) y notablemente menor en Nicaragua y Guatemala (17% y 19% en cada caso) (INE-Guatemala, 2000; INE-Honduras, 2004; Magfor et al., 2006; Ministerio de Salud-Costa Rica, 1996; Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá, 2006).

Es preocupante el elevado consumo de carbohidratos que se registra en el istmo, como resultado de una dieta conformada por alimentos de alta densidad energética pero baja densidad nutricional (bajo contenido de nutrientes como calcio, hierro y vitamina A, entre otros). Este patrón está fuertemente asociado a una mayor probabilidad de sufrir enfermedades cardiovasculares, obesidad y diabetes mellitus tipo 2 (Sacks, 2002).

Por otro lado, la investigación científica señala que las carencias nutricionales sufridas durante las etapas críticas del desarrollo fetal o en la primera infancia, seguidas por períodos de relativa prosperidad, aumentan el riesgo de obesidad, hipertensión arterial, diabetes mellitus tipo 2 y enfermedad cardiovascular en la edad adulta (Schoroeder y Martorell, 2000). Actualmente, la existencia simultánea de desnutrición, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles, es una característica fundamental del perfil epidemiológico de todos los países de Centroamérica (véase capítulo 4).

Estos cambios son consecuencia de diversos factores, incluyendo prácticas comerciales y socioculturales, cuya

importancia relativa y nivel de interacción sobre la SAN varían de una nación a otra, así como entre comunidades y entre hogares en un mismo país. Por lo tanto, la identificación de los factores que modulan la SAN en los hogares, las interrelaciones entre ellos y los mecanismos básicos que explican el comportamiento de los individuos, resulta clave para el diseño de intervenciones eficaces. Este campo merece más investigación, pues el conocimiento acumulado hasta ahora en la región es insuficiente, fragmentado y muy puntual. Lo que está claro es que los patrones de consumo han cambiado, que estos a su vez han contribuido a modificar el perfil epidemiológico del istmo, y que los esfuerzos de las autoridades de salud por mejorarlos no han tenido mayor impacto en la población, salvo algunos casos específicos.

Utilización biológica de los alimentos

Para que exista SAN no solo es necesario que las personas consuman alimentos adecuados y se encuentren saludables para aprovecharlos plenamente; también se requiere que los alimentos satisfagan sus necesidades nutricionales, y que además sean inocuos, es decir, libres de contaminantes nocivos para la salud. Resulta evidente, entonces, que entre los factores que más inciden en la utilización biológica de los alimentos está el acceso oportuno a servicios de salud, agua potable y disposición de excretas.

El adecuado control de parásitos intestinales, de infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades diarreicas agudas (EDA) tiene un peso significativo en la generación de la inseguridad alimentaria y nutricional, es un tema en el que la región aún tiene tareas pendientes. La pertenencia a grupos indígenas constituye un factor determinante de la mayor prevalencia de EDA e IRA en el istmo (Rayo, 2008. Véase capítulo 4, “El desafío regional de contar con personas saludables”). Adicionalmente, hay una alta incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) y, en este sentido, preocupa la venta generalizada de alimentos en puestos improvisados en

CUADRO 5.3

Centroamérica: distribución porcentual del aporte de los alimentos al consumo de energía

1995-1997 Y 2001-2003

Alimentos	Belice		Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Panamá	
	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003	1995-1997	2001-2003
Maíz	6	6	45	39	35	31	33	31	22	21	2	1	9	6
Trigo	18	18	10	11	10	9	9	10	7	7	14	13	12	13
Arroz	9	10	1	2	3	4	3	4	19	16	16	19	17	17
Leguminosas	3	4	3	3	4	5	3	3	5	11	3	3	1	1
Raíces y tubérculos	2	3	0	0	1	3	3	3	0	0	1	1	5	5
Frutas y hortalizas	6	7	3	3	2	2	3	1	0	0	3	3	3	3
Carnes	7	8	4	4	3	4	5	4	2	3	7	6	8	8
Lácteos	6	6	3	2	5	5	6	6	3	5	9	10	7	8
Azúcar	21	16	17	17	15	13	14	15	17	15	19	19	12	12
Aceites vegetales	2	2	5	7	2	4	9	10	7	7	12	10	10	8
Grasas animales	6	6	1	1	2	2	1	1	0	0	1	2	5	5
Otros	3	4	0	0	10	8	1	1	5	6	3	3	4	4

Fuente: Inciensa, 2008.

las calles, con poco o nulo control sanitario. Por ejemplo, según datos de la FAO, en 1990 existían en Managua más de 10.000 vendedores callejeros de alimentos, de los cuales dos tercios eran mujeres (FAO/Incap, 1990).

Consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional

Aunque las consecuencias de la IAN son variadas, en este apartado se analiza fundamentalmente la desnutrición en sus diversas formas, dadas sus implicaciones sobre las capacidades y oportunidades de desarrollo de las personas. Cabe señalar que, según investigaciones recientes, la subnutrición explica cerca de la mitad de las diferencias en la magnitud de la desnutrición, lo que refuerza la necesidad de ampliar los esfuerzos para comprender mejor la naturaleza de este problema.

Desnutrición global y retardo en el crecimiento

La manifestación más visible de que en una población existen restricciones en la disponibilidad y el acceso a los alimentos es la limitación en el desarrollo físico e intelectual de las personas, y el período de crecimiento es la edad más vulnerable en este sentido. Es por ello que los indicadores más

difundidos se basan en estimaciones de alteraciones en el crecimiento de niños menores de 5 años: desnutrición global (déficit de peso) y desnutrición crónica o retardo en el crecimiento (déficit de talla). La desnutrición global es resultado de eventos de insuficiencia alimentaria nutricional relativamente recientes, mientras que la desnutrición crónica refleja una exposición más prolongada o la repetición reiterada de períodos de insuficiencia, por lo que de alguna manera este último indicador registra la historia nutricional acumulada durante el período de crecimiento del ser humano. La desnutrición, sobre todo en la infancia temprana, genera un déficit en el desarrollo físico, cognitivo y psicomotor que tiene efectos negativos, múltiples y, en gran medida irreversibles, sobre las personas. Ello hace de la desnutrición uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad (León et al., 2004).

Centroamérica ha mostrado una disminución gradual en la prevalencia de desnutrición global y crónica en las últimas décadas. Sin embargo, en años recientes la tendencia se ha desacelerado de manera notable en toda la región, y en algunos casos hay retrocesos preocupantes (gráfico 5.6). La desnutri-

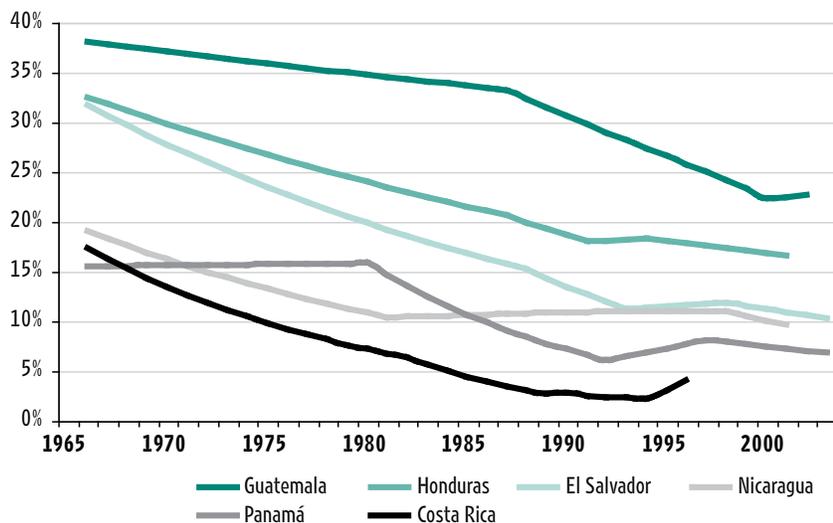
ción global en menores de 5 años sigue siendo un problema de salud pública en Honduras (16,6%), El Salvador (10,3%), Nicaragua (9,6%) y particularmente en Guatemala, donde alcanza al 24,2% de la población, cifra que ubica a este país entre los primeros lugares del continente. Esta situación contrasta con la de Panamá y Costa Rica, donde la desnutrición global afecta al 6,8% y el 5,1% de la población, respectivamente (Cepal-PMA, 2007). Entre 1990 y 2004 El Salvador y Guatemala lograron avances importantes, al reducir la población desnutrida en 5% y 10%, mientras que en los demás países las disminuciones registradas oscilaron entre uno y dos puntos porcentuales.

Además, el mayor porcentaje de desnutrición global se da en los hogares con pobreza relativa, particularmente en Honduras y Panamá, y afecta más a los niños indígenas que a los no indígenas. En el istmo la mayor proporción de niños indígenas desnutridos reside en las áreas rurales. Sin embargo, debido a los procesos de urbanización que experimenta la región, es importante no descuidar a las poblaciones que residen en los centros urbanos (gráfico 5.7).

La prevalencia de retardo en el crecimiento (desnutrición crónica) es cercana al 50% en Guatemala y en

GRÁFICO 5.6

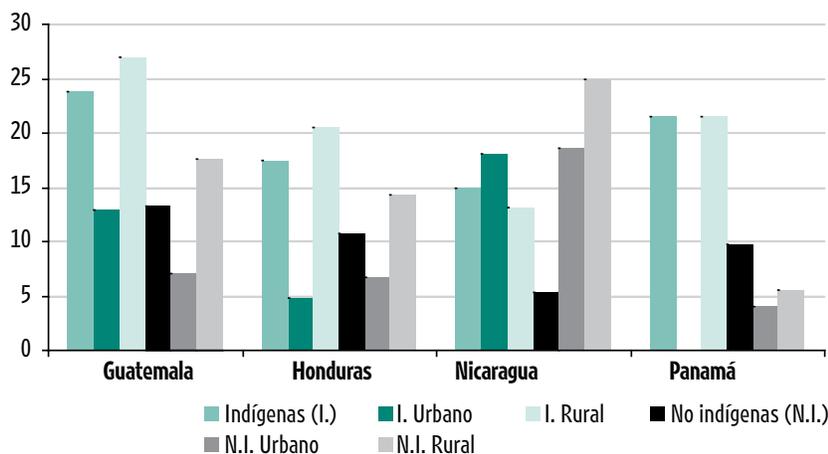
Centroamérica: tendencia de la desnutrición global. 1966-2003



Fuente: Cepal-PMA, 2007.

GRÁFICO 5.7

Centroamérica: porcentaje de población con desnutrición global, según grupo étnico y zona. 2006



Fuente: Inciensa, 2008.

cuatro países: Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá, afecta a entre el 14% y el 29% de los menores de 5 años (Cepal-PMA, 2007). En general, la desnutrición crónica duplica a la global (bajo peso), lo que evidencia la capacidad del primer indicador para registrar la historia nutricional acumulada.

El análisis de los datos disponibles muestra que en Centroamérica la prevalencia de desnutrición crónica es

considerablemente mayor en las zonas rurales que en las urbanas, patrón similar al observado en toda América Latina, aunque varía de manera notable entre los países. Mientras en Costa Rica por cada niño desnutrido residente en el área urbana hay 1,3 en el área rural, en Panamá, Honduras y El Salvador esta relación se incrementa a 2,1 en el primer caso y a 2,4 en los dos restantes (Cepal-PMA, 2007).

El bajo peso al nacer es uno de los factores que precipitan la desnutrición en edades tempranas; de hecho un porcentaje significativo de los casos de bajo peso al nacer es resultado, fundamentalmente, de una desnutrición intrauterina. En el área no se registran avances relevantes en la reducción de este indicador, sobre todo en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Las secuelas de la desnutrición sufrida en la etapa preescolar se observan con claridad en el déficit acumulado en la talla de niños escolares, en particular en Guatemala y Honduras, donde la prevalencia supera el 40%. La detección y consecuente atención del retardo en el crecimiento en la edad escolar, pueden resultar insuficientes para lograr que el niño alcance la talla genéticamente programada. Por otro lado, si el déficit alimentario persiste durante los años escolares y el niño no tiene las condiciones alimentarias adecuadas para enfrentar los eventos puberales, es probable que la recuperación de la talla sea, en el mejor de los casos, parcial (Eveleth y Tañer, 1991). Esto trae como consecuencia un adulto de estatura baja y con mayores probabilidades de desarrollar exceso de peso, como antes se señaló (mapa 5.1).

La obesidad como expresión de la malnutrición

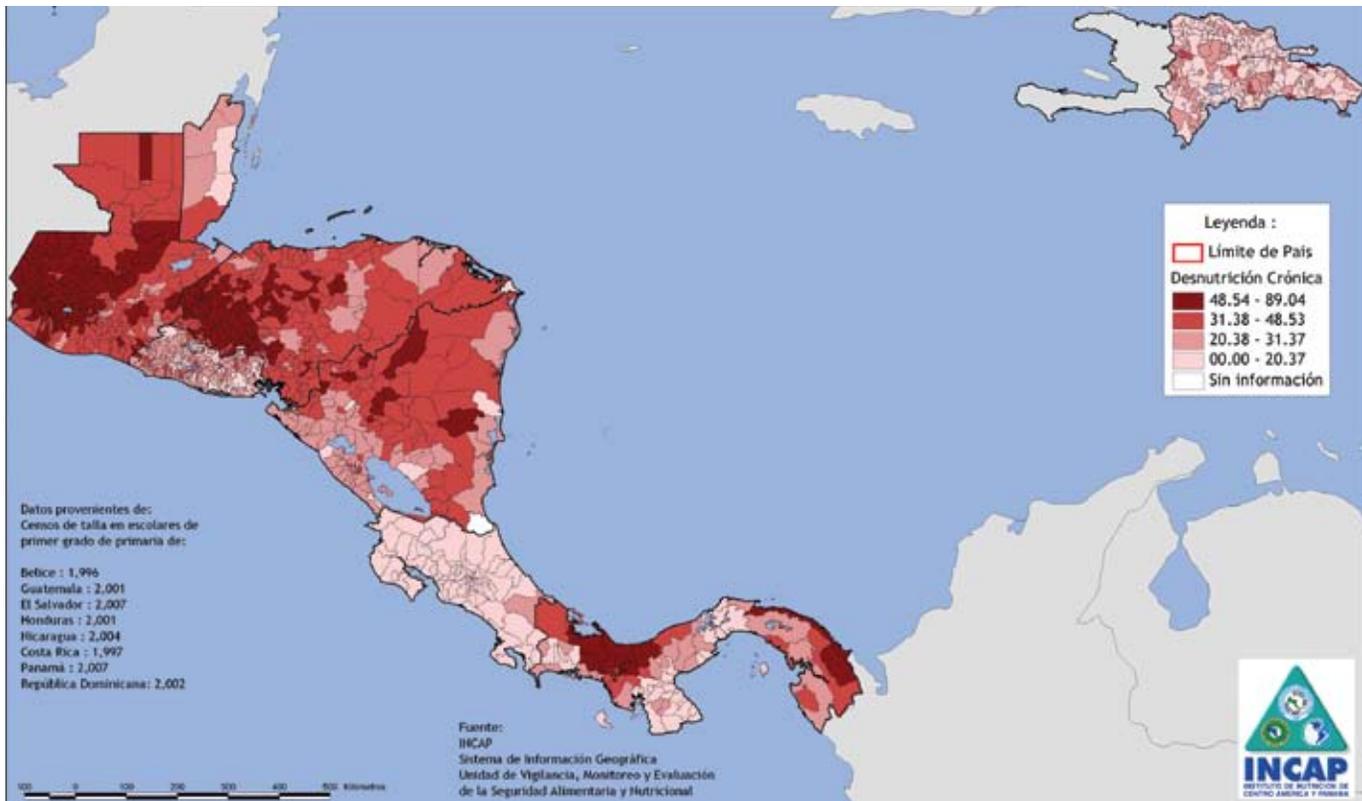
Centroamérica viene experimentando un notable incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad¹⁰. El sobrepeso en niños ha tendido a aumentar en todos los países, particularmente en las áreas urbanas (INE-Guatemala, 2000; INE-Honduras, 2004; Magfor et al., 2006; Ministerio de Salud-Costa Rica, 1996¹¹; Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá, 2006).

En el caso de los menores de 5 años, el problema se manifiesta de manera especial en Panamá y Costa Rica (gráfico 5.8). Aunque el incremento del sobrepeso a lo largo del istmo ha sido constante, se ha producido a un ritmo relativamente lento (0,2% por año). Sin embargo, el problema parece ser mayor en Panamá, donde en tan solo seis años se registró un fuerte aumento (de 4,2% en 1997 a 9,3% en 2003), mientras que

MAPA 5.1

Centroamérica y República Dominicana: desnutrición crónica en escolares a nivel municipal

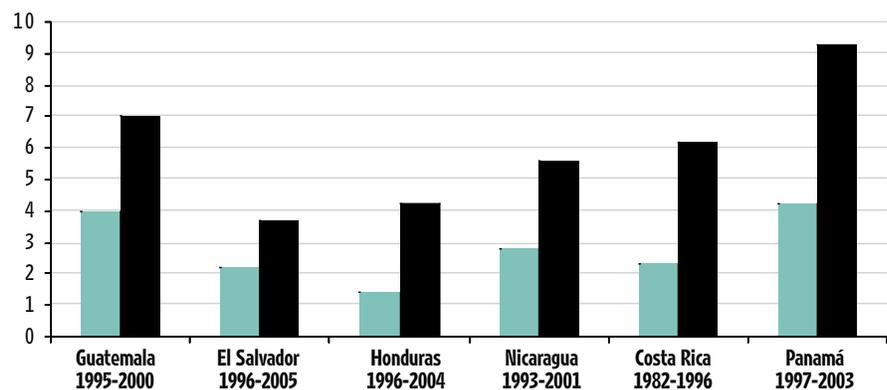
VARIOS AÑOS



en Costa Rica un cambio de similar magnitud ocurrió en un lapso de catorce años (de 2,3% en 1982 a 6,2% en 1996) (Faostat, 2007). En el resto de los países la prevalencia de sobrepeso se ubica alrededor del 2,2% (Inciensa, 2008).

La proporción de población infantil con riesgo de sobrepeso es un problema de salud pública en Nicaragua y Honduras, donde la prevalencia supera el 17%; en Panamá es casi del 14%. Sin embargo, el problema es aun más serio en Guatemala, pues el porcentaje de niños en esta situación supera el 21%, la mayoría de ellos pertenecientes a estratos pobres (Inciensa, 2008). Atender esta problemática es particularmente importante, ya que existe abundante evidencia que asocia la obesidad en la infancia con un mayor riesgo de desarrollar obesidad y enfermedades cardiovasculares en la edad adulta (Williams et al., 2002; Shetty y Schmidhuber, 2006; Monteiro et al., 2005).

GRÁFICO 5.8

Centroamérica: prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años. VARIOS AÑOS
(PORCENTAJES)

Fuente: Inciensa, 2008.

El sobrepeso y obesidad también afectan de manera significativa a la población adulta. Los datos preliminares de la encuesta “Iniciativa Centroamericana de Diabetes” (Camdi) revelan que más del 60% de los adultos de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tienen sobrepeso y alrededor del 23% presenta obesidad. Varios informes señalan la fuerte relación entre pobreza y sobrepeso/obesidad como una expresión de las inequidades sociales y económicas en los países en desarrollo. Ello por cuanto la población pobre tiene restricciones para adquirir alimentos con alta densidad nutricional y baja densidad energética, como frutas y vegetales, y limita su dieta a alimentos de menor costo pero energéticamente muy densos, como aquellos con alto contenido de carbohidratos. Por otra parte, las inequidades en el acceso a espacios destinados a la práctica de actividades físicas fomentan el sedentarismo y, por ende, acrecientan el riesgo de obesidad (OPS, 2000). El incremento de la obesidad y las enfermedades no transmisibles en el continente americano está vinculado con la pobreza, regímenes alimentarios inadecuados y la vida sedentaria (OPS, 2000; Townsend et al., 2001; Williams et al., 2002).

La coexistencia de la obesidad y la desnutrición en la región centroamericana, impone a los países una doble carga de enfermedad y mortalidad asociadas: por un lado la morbi-mortalidad infantil ligada a la desnutrición, y por otro la del adulto, como consecuencia de las enfermedades crónicas no transmisibles. En este sentido, es importante resaltar que las enfermedades vinculadas a la obesidad (diabetes mellitus, hipertensión arterial y otras patologías del sistema cardiovascular), limitan los esfuerzos por aumentar las coberturas y la calidad de los servicios de salud, debido a los elevados costos de atención que representan.

El hambre oculta: deficiencias de nutrientes específicos

Además de las manifestaciones de malnutrición analizadas anteriormente, una alimentación inadecuada puede generar una importante deficiencia de micronutrientes, aun en personas con sobrepeso. A este fenómeno se le llama “el hambre oculta”, pues usualmente no es visible. Se ha observado que, en las zonas rurales y las urbanas pobres, por lo general los padres con sobrepeso u obesidad sufren carencias de nutrientes específicos como hierro, calcio, folatos y zinc, y sus hijos suelen padecer anemia

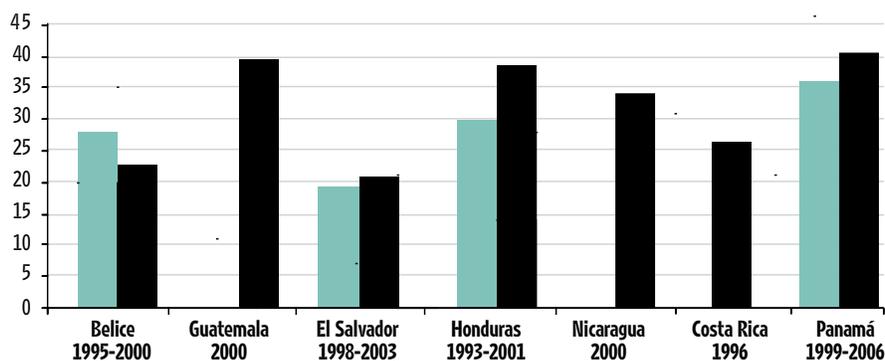
y otras patologías asociadas (Browman y Russel, 2006).

Las encuestas nutricionales realizadas en Centroamérica han evidenciado la deficiencia de varios micronutrientes. La anemia por deficiencia de hierro (definida como un nivel de hemoglobina menor a 11g/dl) mantiene las altas prevalencias registradas en los últimos cuarenta años, lo que implica un problema de salud pública en toda Centroamérica, sobre todo para los niños en edad preescolar y las mujeres embarazadas. La prevalencia de esta deficiencia nutricional oscila entre 19% y 42% (gráfico 5.9). En Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua la prevalencia supera el 30%, mientras en el resto de los países se ubica entre 19% y 26%. Cabe señalar que existe una tendencia al incremento de este indicador en varias naciones del área, excepto en Belice, donde se registró una clara disminución en el año 2000. La carencia de información sobre la prevalencia de anemia en Guatemala y Nicaragua antes del 2000 y en Costa Rica después de 1996, no permite tener un panorama completo y actualizado sobre la deficiencia de hierro en la región (Inciensa, 2008).

Por otro lado destaca la reducción de la insuficiencia de vitamina A¹², mientras que las altas deficiencias de yodo han sido controladas en casi todos los países, mediante la fortificación de la sal con este nutriente. En los últimos años la región ha ampliado la fortificación de alimentos con nutrientes clave, como estrategia para atender las carencias de micronutrientes, y ha agregado nuevos alimentos y nutrientes a la lista original. De acuerdo con el Inciensa (2008), los programas de fortificación con yodo, hierro y vitamina A, alcanzan altos niveles de cobertura, pero tienen una eficiencia muy variable, lo cual sugiere que algunos de ellos no logran su objetivo y ponen en riesgo el control de las deficiencias que se busca subsanar. Es importante tomar en cuenta que el incremento en los precios de alimentos como el trigo, el arroz y la leche en polvo podría limitar la cobertura de los programas de fortificación, en especial entre los grupos de población que más los necesitan.

GRÁFICO 5.9

Centroamérica: prevalencia de anemia. VARIOS AÑOS.
(PORCENTAJES)



Nota: Los datos de Belice corresponden a la población menor de 5 años, para Guatemala, Honduras y Nicaragua al rango de 6 a 59 meses, y para El Salvador, Costa Rica y Panamá a la población entre 12 y 59 meses.

Fuente: Inciensa, 2008.

Otra estrategia para subsanar los déficit de nutrientes han sido los programas de suplementación¹³. En la región, existen varios de ellos, como los de ácido fólico, hierro y vitamina A dirigidos a niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y mujeres en edad fértil, muchos de los cuales operan desde hace varias décadas. Sin embargo, se carece de información sobre el impacto de estos esfuerzos en la reducción de la deficiencia de los micronutrientes suplementados, lo que plantea la urgente necesidad de que las autoridades de salud desarrollen un sistema para su evaluación (Inciensa, 2008).

Institucionalidad, políticas y programas: mucha dispersión y poco impacto

En Centroamérica, los esfuerzos por crear una institucionalidad que contribuya a mejorar la SAN se han dado en el contexto de la consolidación de los Estados democráticos impulsados durante las últimas décadas, procesos que aún requieren ser profundizados. La relación entre el desarrollo institucional de los países y los problemas de seguridad alimentaria y nutricional fue documentada por la FAO (2005a) en el informe *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, en el cual analiza lo que ese organismo denomina las “tres dimensiones del buen gobierno”. La primera de ellas se refiere al imperio de la ley, la estabilidad política, la eficacia en la acción gubernamental y el control de la corrupción; la segunda es la relativa al acceso a servicios públicos básicos, y la tercera alude al cumplimiento de los derechos de las personas. De acuerdo con ese estudio, en los países donde ha empeorado la SAN hay menor estabilidad política, es más débil el imperio de la ley y más difundida la corrupción.

Políticas públicas relacionadas con la SAN

En el nivel “macro”, las políticas deben corregir y complementar los efectos de las variables macroeconómicas relacionadas con la disponibilidad y acceso a los alimentos. Cabe mencionar, sin embargo, que la creciente dependencia de alimentos importados en el istmo ha ido disminuyendo la capacidad de la

política pública para incidir en la oferta alimentaria (León et al., 2004). En los últimos años los países del área han impulsado políticas¹⁴ y han promulgado normas sobre SAN (cuadro 5.4). Todos cuentan con una instancia política especializada a nivel central, y en al menos tres de ellos (Guatemala, Nicaragua y Costa Rica) existen leyes o proyectos de ley que le otorgan cierta seguridad jurídica (Cepal - PMA, 2005). En el caso de Belice cabe destacar la promulgación de una política nacional de SAN.

Adicionalmente, todos los países cuentan con instancias técnicas especializadas en esta materia. En Guatemala existe la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan), en El Salvador el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cotsan), en Honduras la Coalición en SAN, que coordina esfuerzos con la Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Salud; en Nicaragua se creó el Comité Técnico Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (Cotesan) y se desarrolla la estrategia “Hambre Cero”; en Costa Rica está la Secretaría de la Política Nacional en Alimentación y Nutrición (Sepan), y en Panamá la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional (Senapan). Todas estas entidades buscan la reasignación de recursos, la focalización de acciones y el impulso de intervenciones de alto impacto (Presanca, 2007).

Según el Incap, aunque la mayoría de las políticas y planes han sido formulados tomando en cuenta la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos, hay un énfasis en los dos últimos elementos. Además, este Instituto plantea la necesidad de promover una mayor coherencia entre las acciones de los diferentes sectores involucrados, en particular las políticas macroeconómicas, el comercio intrarregional y los procesos de modernización y descentralización del Estado, con el fin de aumentar la viabilidad política y la factibilidad técnica y económica de estas iniciativas (Incap, 2003).

Además del nivel “macro”, hay un ámbito de acción comunal orientado a contribuir con los esfuerzos de desarrollo

local, fundamentalmente relacionados con la población rural, pero incorporando también a algunos grupos urbanos. Tales son los casos de Fonapaz¹⁵, en Guatemala, y el Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola (FIDA), con sus programas de apoyo a microempresas rurales en todos los países de la región. Pese a la multiplicidad de iniciativas, no siempre entre sus objetivos se explicita la SAN. Instancias como Presanca han señalado la necesidad de fortalecer este nivel de políticas en el abordaje de la SAN. Por último están las políticas enfocadas directamente en los hogares y las personas, que son las que han recibido más atención en el istmo, con lo cual se ha acumulado una amplia experiencia (Inciensa, 2008).

Programas nacionales: una oferta amplia pero desordenada

A partir de la década de los noventa en todos los países del área aumentó el gasto social, tanto en términos absolutos como en su peso relativo con respecto al PIB (véase capítulo 2). Destaca en este período un énfasis en la conformación de una red de protección social para los más pobres, más que el establecimiento de un modelo basado en coberturas universales y en un enfoque de derechos (Cepal, 2008a).

En materia de SAN los organismos internacionales han impulsado estrategias diversas, no siempre articuladas entre sí, e insumos técnicos para orientar las acciones de los países. Así por ejemplo, en su informe anual de 2008, Unicef llama la atención sobre la importancia de promover la lactancia materna, desparasitar y fortificar o suplementar la dieta de niños pequeños con vitamina A, para combatir la desnutrición y la mortalidad infantil (Unicef, 2007). Cabe señalar que, durante el período 1995-2005, en toda la región la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida siguió siendo notablemente baja (entre 22% y 50%), pese a que se han realizado grandes esfuerzos para fomentarla (Inciensa, 2008).

Por su parte, los Objetivos del Milenio destacan que los programas de ayuda y seguridad alimentaria deben enfocarse

CUADRO 5.4

Centroamérica: legislación y acciones públicas relacionadas con SAN

País	Acciones
Belice	En la Declaración de Daringa (1997) el Gobierno presentó una política nacional de SAN, la cual se hizo oficial en el año 2001.
Guatemala	Legislación sobre lactancia materna (1981). Ley General de Enriquecimiento de Alimentos (1992). Aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (1997). Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria Nutricional (2001). Creación del Viceministerio de Seguridad Alimentaria Nutricional, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2003). Política Nacional de SAN (2005). Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2006).
Honduras	Ley de la Dirección de Alimentación y Nutrición (1897). Ley de fortificación de azúcar con vitamina A (1979) y su reglamento (1984). Ley de yodación de la sal (1960) y sus reformas (1997). Ley de fortificación de la harina de trigo con hierro y vitaminas del complejo B (1998). Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (2006).
El Salvador	El Código de Salud (1984) prevé el desarrollo de actividades para prevenir la desnutrición y deficiencias específicas de nutrientes en la población, así como para mejorar la alimentación y la nutrición del país. Leyes para la fortificación con vitamina A (1994), la yodación de la sal (1961) y la fortificación de la harina de trigo con hierro (1954). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (PNSA, 2004). Plan Nacional de Nutrición 2005-2010.
Nicaragua	Ley de Alimentos (1992). Ley de promoción, protección y mantenimiento de la lactancia materna y regulación de sucedáneos de la leche materna (1999). Ley de fortificación de alimentos con vitamina A (1999). Ley de yodación de la sal (1969). Política de Seguridad Alimentaria Nutricional (2000). La Ley General de Salud (2002) incluye disposiciones para prevenir la desnutrición y las deficiencias específicas de micronutrientes.
Costa Rica	La Ley Orgánica del Ministerio de Salud (1973) dispuso la creación de la Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición (Sepan). Su reglamento no se promulgó hasta 1992, y fue modificado en el 2004. Reglamento de la Ley de Fomento de la Lactancia Materna (1995). Existen varios reglamentos y decretos sobre la fortificación de la leche de ganado vacuno con vitamina A, hierro y ácido fólico y el establecimiento de un sistema de monitoreo y control de alimentos fortificados: sal, harina de trigo, harina de maíz, leche y azúcar.
Panamá	Creación de la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional (Senapan). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (1997). Fortificación de la leche con hierro, ácido fólico y zinc (2005). Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (actualmente en estudio por parte de la Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa).

en cinco tipos de intervenciones: iniciativas orientadas a los activos productivos de las familias pobres, opciones de empleo, subsidios alimentarios, programas de recuperación de patologías derivadas del hambre y programas de transferencias directas de alimentos a grupos vulnerables (ONU, 2005). El Icefi, a su vez, ha identificado tres ejes de acción: contribuir a generar más ingresos entre los pequeños productores del área rural, atender la salud preventiva, especialmente la materno-infantil, y asegurar la extensión de la cobertura de los servicios de saneamiento y agua apta para el consumo humano. Estos enfoques tienen importantes puntos de coincidencia entre sí, lo mismo que con el planteamiento reciente presentado conjuntamente por FAO, PMA y FIDA, y en el cual se habla de la “doble vía de actuación” en el que se diferencian las acciones de carácter emergente y las de índole más estructural (Cepal, 2008a) además de reconocer la multiplicidad de variables que afectan y son afectadas por la SAN.

En síntesis, la oferta de programas en la región es amplia y abarca desde los temas de producción y comercialización de alimentos, hasta la desparasitación de las personas, aunque hay estimaciones que señalan que más de la mitad de los programas orientados directa o indirectamente al mejoramiento de la SAN en América Latina corresponden a asistencia alimentaria nutricional (Cepal, 2008a). El cuadro 5.5 describe de manera resumida las principales acciones relacionadas con el acceso y el consumo de alimentos que se realizan en Centroamérica en la actualidad.

La creciente evidencia sobre problemas de IAN en adultos mayores plantea la necesidad de diseñar programas y políticas dirigidos a esta población. En sociedades como las centroamericanas, que viven un proceso de transición demográfica y en donde la cobertura de los sistemas de pensiones es muy limitada, el envejecimiento paulatino de la población podría significar un contingente creciente de personas en riesgo de sufrir IAN.

Al instrumental descrito en el cuadro 5.5 habría que agregar una categoría amplia y compleja, correspondiente a

las estrategias destinadas a combatir la pobreza, que abarca, además de algunos de los renglones antes mencionados, iniciativas de reinserción laboral, fondos de inversión social y crédito para vivienda, entre otras. En la mayoría de los países los programas tienen una cobertura restringida al ámbito municipal, regional o comunal, de acuerdo con las zonas definidas como de mayor prioridad y alta vulnerabilidad, según criterios socioeconómicos e incluso las estrategias de corte universal siguen mostrando coberturas limitadas.

La relevancia que los gobiernos otorgan a los diversos programas relacionados con la alimentación y la nutrición, puede deducirse del análisis del porcentaje del gasto público asignado a los programas sociales, entre los cuales se encuentran los vinculados a la SAN, así como otros importantes para el logro de ésta, como las acciones en el ámbito de la educación, por ejemplo. En el 2004 las naciones del istmo dedicaron en promedio un 11% de sus PIB al gasto público social, del cual un 4% fue destinado a educación y un 3% a salud (Cepal-PMA, 2005). El mayor gasto público social lo realizaron Costa Rica y Panamá (en ambos casos alrededor de un 18% del PIB). En el extremo opuesto se ubicó Guatemala con 6% del PIB, seguida por El Salvador con 7% y Nicaragua con 9%. Es decir, salvo en el caso de Honduras, que registra un 13% del PIB, los países con mayor prevalencia de desnutrición tienen un menor gasto público social. Lo anterior se confirma al analizar el gasto público social per cápita, cuyo promedio regional asciende a 308 dólares corrientes de 2004, con un rango que va desde menos de 300 dólares en Guatemala y Honduras -los dos países con mayor prevalencia de desnutrición- hasta 1.700 dólares en Costa Rica (Cepal-PMA, 2005). El recuadro 5.5 sintetiza los resultados de un examen detallado del gasto público orientado a la SAN en Centroamérica. Varios estudios muestran que las intervenciones socialmente más rentables (mayor tasa de retorno por inversión) son aquellas dirigidas a la seguridad nutricional (Copenhagen Consensus Center, 2008); en Sri Lanka,

por ejemplo, se estimó que un incremento del 1% en el aporte proteico de la dieta generaba un aumento del 0,49% en el PIB a largo plazo (FAO, 2005a).

La inversión destinada a este ámbito contrasta con el costo económico de la desnutrición global, estimado para varios países de la región en 7.000 millones de dólares en el 2004. De este total, un 47% corresponde a Guatemala, a pesar de que concentra el 28% de la población menor de 5 años de edad y el 43% de los desnutridos. En términos del PIB, este costo oscila entre un 1,7% para Costa Rica, y un 11,4% para Guatemala; en este último caso la cifra representa casi el doble del gasto público social (Cepal-PMA, 2007). En virtud de lo difícil que resulta revertir las consecuencias del hambre y la desnutrición, es crucial evitar que la población llegue a esas condiciones. La FAO plantea que el crecimiento económico tarda más en repercutir en la disminución del hambre, que lo que toma a las mejoras en nutrición fomentar el crecimiento económico (FAO, 2006a).

Cabe destacar que una buena parte de los programas y proyectos que se desarrollan en la región, especialmente en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, están respaldados de manera significativa por agencias y organismos internacionales, entre ellos el PNUD, el Banco Mundial, el BID, la FAO, la OMS, la OPS, el Incap, Unicef y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como por organizaciones sin fines de lucro como Visión Mundial, CARE, Project Concern International y Fusal, entre otras (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d). La falta de sistemas de evaluación de los programas es una de las debilidades que vienen señalando estos organismos. Ello no solo limita la toma de decisiones oportunas para garantizar los resultados esperados, sino que además restringe las posibilidades de documentar lecciones aprendidas.

Las evaluaciones de los programas ejecutados en la región centroamericana en materia de SAN se han concentrado en la dimensión administrativa y de proceso, y han sido pocos los esfuerzos por valorar los efectos y los impactos

CUADRO 5.5

Centroamérica: principales intervenciones de SAN orientadas a repercutir en el acceso y el consumo de alimentos

Tipo de intervención	Objetivo general	Acciones
Intervenciones de corte universal		
Ampliación de coberturas de atención primaria en salud.	Promocionar la salud, prevenir la enfermedad y la desnutrición, tratar las patologías que presente la población.	Control de infecciones, incluyendo parasitosis, monitoreo del crecimiento, distribución de suplementos nutricionales, atención prenatal, promoción de la lactancia materna, educación nutricional, etc.
Promoción de la lactancia materna.	Mejorar la alimentación durante los dos primeros años de vida.	Control en la distribución de sucedáneos de la leche, protocolos de atención en el período prenatal, el parto y el posparto en hospitales y maternidades, promoción de la lactancia materna.
Fortificación de alimentos con nutrientes específicos.	Prevenir deficiencias de nutrientes en la población.	Fortificación universal de alimentos de la dieta base.
Promoción de escuelas saludables.	Mejorar la alimentación y prevenir la desnutrición en escolares.	Comedores escolares, control de peso y talla, educación nutricional, huertas escolares e hidropónicas, etc.
Mejoramiento del saneamiento ambiental y el acceso a agua potable.	Disminuir riesgos de contaminación de alimentos y contagio de infecciones.	Aumento de la infraestructura y los servicios de disposición de excretas, distribución de agua potable, etc.
Intervenciones focalizadas		
Alimentación complementaria.	Reducir riesgo de desnutrición en poblaciones vulnerables, recuperar población con desnutrición.	Comidas servidas o paquetes de alimentos.
Distribución de suplementos nutricionales.	Corregir o prevenir deficiencias de nutrientes en grupos específicos de la población.	Prescripción de hierro durante el embarazo y el primer año de vida, distribución de nutrientes en poblaciones en riesgo (vitamina A por ejemplo).
Apoyo a pequeños productores.	Mejorar la producción de alimentos y aumentar los ingresos de pequeños productores.	Acceso a crédito, mejoramiento de semillas, transferencia tecnológica, comercialización, capacitación. Modelos sostenibles: huertas y granjas colectivas, producción orgánica, hidroponía, etc.
Transferencias monetarias condicionadas.	Mejorar ingresos, promover la salud y disminuir la deserción escolar de familias pobres.	Transferencia condicionada a la asistencia a servicios de salud y al sistema educativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008.

RECUADRO 5.5

Análisis presupuestario del gasto en seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: una aproximación

Un estudio econométrico efectuado recientemente por el Icfef, sobre los determinantes de la desnutrición crónica en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, señala que las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional (IAN) en esos países se pueden agrupar en tres grandes componentes: 1) la baja capacidad de generar ingreso, sobre todo en el área rural; 2) la precariedad de la salud materna e infantil y la falta de acceso oportuno a servicios de salud y 3) la ausencia o debilidad de acceso a servicios básicos, saneamiento y agua potable. En los cuatro casos analizados, el factor más importante asociado a la IAN es el primero, la insuficiente capacidad de generar ingresos. El insuficiente acceso a servicios de salud tiende a ser el principal determinante de la desnutrición crónica en El Salvador y Guatemala, mientras que en Honduras y Nicaragua lo es el inadecuado acceso a servicios de saneamiento y agua. Por lo tanto, el gasto público dirigido a contribuir a la SAN, y específicamente a reducir la desnutrición crónica, debería dedicarse a proyectos o programas centrados en fortalecer acciones en estos tres componentes, de acuerdo con su relevancia en cada país.

Al analizar el gasto público social desde esta perspectiva, se observa que, entre 2004 y 2006, los gobiernos de los cuatro países estudiados destinaron en promedio un 1,1% de sus PIB a reducir la desnutrición crónica y mejorar la SAN. Se trata de un monto modesto si se toma en cuenta que la desnutrición crónica estaría afectando a cerca de un tercio de los niños y niñas de estas cuatro naciones, y que sus efectos

negativos son irreversibles. Los países con menores niveles de gasto, Guatemala y El Salvador, muestran un aumento con respecto al año 2004, mientras que en Honduras y Nicaragua la asignación de recursos tendió a disminuir. Sin embargo, en todos los casos se identificaron oscilaciones importantes, asociadas al inicio o finalización de grandes proyectos o a fluctuaciones de los montos aportados por la cooperación internacional, que en este ámbito son cuantiosos.

La composición del gasto público en SAN revela que las prioridades en cada país generalmente no corresponden a las sugeridas por el Icfef en su estudio; no obstante, existen diferencias. Nicaragua, en menor medida Honduras, canalizaron la mayor parte de los recursos al apoyo de pequeños productores agrícolas, lo cual es congruente con el mayor peso que tienen los bajos ingresos de las familias pobres rurales como causa de la desnutrición crónica. Este no es el caso de Guatemala y, en especial, de El Salvador.

El segundo rubro en importancia como determinante de la desnutrición crónica varía de un país a otro. En Guatemala y El Salvador es la falta de acceso a la salud preventiva, en tanto que en Honduras y Nicaragua son las limitaciones en la cobertura de los servicios de saneamiento y de agua. En los dos primeros casos tiende a existir una coincidencia entre lo que revela la distribución del gasto y lo que sugiere el Icfef, ya que el acceso a la salud preventiva tiende a ser, de acuerdo con el monto de recursos que se le asignan, la primera prioridad en ambos países, aunque claramente menor en El Salvador. En Honduras y Nicaragua no se da esta coincidencia, pues

la distribución del gasto público apunta a que la extensión de la cobertura de los servicios sanitarios y de agua es la tercera prioridad y no la segunda, como sugiere el estudio. En Nicaragua la diferencia no es tan significativa, ya que los montos asignados al segundo y el tercer rubro son similares.

Del análisis efectuado se pueden derivar tres recomendaciones. En primer lugar, es conveniente dar mayor seguimiento y realizar un análisis continuo de las iniciativas que, en su conjunto, pueden ayudar a reducir la desnutrición. Segundo, es evidente la necesidad de fortalecer los programas de atención a los pequeños productores del área rural, especialmente en El Salvador y Guatemala; también debe evitarse que pierdan la importancia que han tenido en Honduras, pues, como se ha dicho, el impulso del desarrollo rural y la generación de ingresos en familias del área rural es uno de los factores determinantes para disminuir la desnutrición crónica. Tercero, es necesario mejorar la evaluación de los proyectos que forman parte de las estrategias de desarrollo rural, en particular aquellos relacionados con salud preventiva y la extensión de los servicios de saneamiento y de acceso al agua. La dispersión de la información dificulta la evaluación de los proyectos y programas, y limita la posibilidad de realizar ajustes para darles una mayor coherencia y sentido de dirección, a fin de profundizar su impacto en la reducción de la desnutrición crónica. Ello también permitiría optimizar el gasto público en SAN y, por ende, aumentar su eficacia.

Fuente: Palmieri y Palma, 2008.

de las distintas intervenciones. A esto se une la debilidad generalizada de los sistemas de información y monitoreo de la SAN, el uso dominante de indicadores indirectos y la falta de homologación de los grupos poblacionales que se monitorean. Recientemente Presanca propuso una iniciativa regional que busca definir un conjunto de indicadores para la medición de la SAN en todos los países y está uniendo esfuerzos con otros organismos e instituciones con el fin de diseñar, ejecutar y evaluar los programas de alimentación y nutrición (OPS, 2008).

Las instancias regionales: un espacio que crece tímidamente

Desde 1990 los temas de la alimentación y la nutrición han sido abordados en las cumbres de presidentes centroamericanos. En las realizadas en Guatemala y Costa Rica en ese mismo año, los mandatarios acordaron dar prioridad a políticas agropecuarias, programas de SAN y planes de autoabastecimiento de productos básicos, que garantizaran la satisfacción plena de las necesidades de consumo de la población. En 1991 fueron creados el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) y la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS). En estas instancias la alimentación y la nutrición fueron asuntos clave y se desarrollaron los primeros aportes para el abordaje de la SAN en la región (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d)

Los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de Alimentación, celebrada en 1996, la dinámica del proceso de integración centroamericana, la presencia de diversos actores comprometidos con la SAN de la región -incluidos los organismos de cooperación internacional- y la propia determinación de los países del área para enfrentar los problemas en este ámbito, han impulsado la creación de instituciones regionales, así como el desarrollo de políticas y programas sobre SAN.

En febrero de 1993 entró en funcionamiento el Subsistema de Integración Social, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, que le otorga relevancia a la dimensión social del desarrollo, de

tal manera que instituciones regionales especializadas en el tema fueron consideradas como base para el trabajo que debía realizarse. Asimismo, los jefes de Estado y de gobierno que asistieron a la Conferencia Iberoamericana efectuada en julio del mismo año, plantearon la necesidad de poner en marcha “programas para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social”, y señalaron la importancia de abordar este tema desde una perspectiva global e integrada. En este marco se formuló la iniciativa de SAN para la región, que fue aprobada en las resoluciones del Consejo Directivo del Incap en su XLIV Reunión, y ratificada en el más alto nivel de decisión política mediante la Resolución N° 20 de la XIV Cumbre de Presidentes de Centroamérica, celebrada en Guatemala en octubre de 1993 (Incap, 2002).

En la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica, realizada en Tegucigalpa (1994), la SAN fue retomada por los mandatarios del istmo como parte de sus compromisos en materia social. Asimismo, en la Cumbre Hemisférica celebrada en Panamá en octubre de 2000 se reconoció la importancia de promover e impulsar la SAN, tanto a nivel de presidentes como del sector salud. En especial, hubo un compromiso para mejorar la situación nutricional de la población e integrar la SAN en procesos e iniciativas de desarrollo local (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d). En la XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica (diciembre de 2002) se reforzaron los acuerdos del 2000 y se adoptó el marco estratégico elaborado por el Consejo de Integración Social (CIS) y el Consejo Agropecuario Centroamericana (CAC) para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a sequías y al cambio climático. Éste incluye un seguro alimentario o fondo de contingencia, un equipo regional para enfrentar las crisis y una política de ordenamiento y optimización de la inversión social en SAN, desnutrición aguda y pobreza (Morgado, 2003).

Dentro del SICA se ha promovido la creación de instancias técnicas para impulsar la política de ordenamiento y

optimización de las inversiones para la promoción de la SAN. A nivel regional se ha avanzado con la conformación del Comité Técnico Regional para la SAN (CTR-SAN), como foro técnico-político en el que participan instituciones regionales tales como: Sisca, Femica, S-CAC, CRRH, Cepredenac, CCAD, Csuca, Incap, CECC, Ospesca y BCIE, entre otras (PAHO, 2006).

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996, las naciones de área se comprometieron a reducir el número de personas en situación de inseguridad alimentaria nutricional, acuerdo que fue ratificado con la Declaración del Milenio, en el año 2000. Para lograr este compromiso, tres países de la región, Guatemala, Honduras y Nicaragua, iniciaron en 1999, con el apoyo técnico de la FAO y el financiamiento de los respectivos ministerios de agricultura y de la cooperación española, el Programa Especial para la SAN (PESA) en Centroamérica. El Salvador se incorporó al marco del PESA en 2006 (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d).

El PESA tiene como objetivo principal coordinar, dar seguimiento y supervisar los proyectos de la región, así como apoyar a los gobiernos en el fortalecimiento institucional. Los datos más recientes indican que estos programas atienden directamente a 16.654 familias en 665 comunidades localizadas en 83 municipios de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En la actualidad se ha logrado consenso sobre los indicadores de impacto y de seguimiento que se utilizarán para medir la diversidad de la dieta, la subalimentación familiar y la prevalencia de enfermedades diarreicas en menores de 5 años. En conjunto con el Incap se han elaborado instrumentos para recolectar información de campo, mediante dos encuestas: la de consumo de alimentos y SAN y el formulario de recordatorio de consumo familiar de 24 horas. En el 2006 se inició la documentación y sistematización de buenas prácticas para la promoción de la seguridad alimentaria nutricional familiar, entre otros logros (PESA, 2007).

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (Presanca), iniciado en el

2005 con el respaldo financiero de la Unión Europea, busca contribuir a la reducción de la vulnerabilidad a la IAN de las poblaciones más pobres de la región. Como parte de sus componentes destaca el apoyo a la formulación de políticas en materia de SAN, el fortalecimiento de los sistemas de información y la capacidad de análisis sobre este tema y la mitigación de situaciones de crisis alimentaria y nutricional. Con su aporte a este programa, la Unión Europea reconoce la importancia de desarrollar una estrategia multidisciplinaria, multisectorial y multidimensional, que promueva el establecimiento de un mecanismo regional de coordinación, para organizar los esfuerzos y los recursos existentes en programas y proyectos de alimentación y nutrición. Con ello se busca en primer término optimizar las acciones tendientes a erradicar el hambre y la desnutrición aguda en el istmo (Presanca, 2007).

Un avance puntual reciente de Presanca es la publicación del Sistema Integrado de Indicadores Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sirsan), en una página electrónica interactiva que ofrece información actualizada y relevante para el estudio de la SAN en Centroamérica (Presanca, 2008). Esta iniciativa ha sido ejecutada conjuntamente con el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap), centro especializado en alimentación y nutrición de la OPS-OMS, fundado en 1949 para apoyar técnicamente los Estados centroamericanos en la promoción de la SAN (Incap, 2008).

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha dado a conocer su “Estrategia y plan de acción sobre la nutrición en la salud y el desarrollo para América Latina, para el período 2006-2015”, que pretende apoyar las iniciativas de los Estados miembros para examinar y adoptar medidas tendientes a crear entornos favorables, que conduzcan a comportamientos saludables y prácticas de atención que permitan abordar de manera adecuada el estado nutricional de la población. Esta estrategia abarca cinco áreas interdependientes: a) la formulación y difusión de macropolíticas sobre asuntos críticos

relacionados con la nutrición, b) el fortalecimiento de la capacidad financiera del sector salud y otros sectores, c) la gestión del conocimiento y la información y el desarrollo de sistemas de evaluación, d) la formulación y difusión de normas, herramientas y modelos eficaces, y e) la creación de relaciones de cooperación y redes, así como un foro regional sobre alimentación y nutrición (PAHO, 2006). Si bien esta propuesta no está centrada en la SAN, sus efectos sin duda incidirán sobre ella.

El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad

Alimentaria y la Vulnerabilidad reúne a organismos técnicos y de ayuda bilateral, organizaciones internacionales de investigación agrícola, organizaciones no gubernamentales y regionales, y agencias de las Naciones Unidas y de Bretton Woods. Su objetivo es suministrar información que oriente las medidas para acabar con el hambre. Cabe también destacar dos iniciativas recientes: “América Latina y el Caribe sin hambre”, apoyada por la FAO, y “Hacia la erradicación de la desnutrición crónica infantil” apoyada por el PMA, Unicef, OPS y el BID (Cepal, 2008a). Esta última representa un esfuerzo

RECUADRO 5.6

Actores regionales relevantes en materia de la seguridad alimentaria y nutricional

Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap)

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Red de cooperación técnica en Sistemas de Vigilancia Alimentaria Nutricional (Sisvan-FAO)

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac)

Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID)

Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (Presanca)

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA-FAO)

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Oficina Regional del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC)

Secretaría de Integración Social Centroamericana (Sisca)

Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca)

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008.

importante de los organismos internacionales, para apoyar en forma articulada una iniciativa regional que fue elaborada mediante un proceso de consulta y participación de autoridades técnicas y políticas nacionales. La coyuntura actual de altos precios de los alimentos básicos está movilizándolo a organismos internacionales y a los propios Estados a revisar la situación y proponer planes de atención inmediata.

La preocupación de las autoridades nacionales y la institucionalidad regional sobre la evolución reciente del mercado internacional de alimentos y sus implicaciones sobre la SAN, ha sido objeto de discusión en distintos foros. El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) ha propiciado diversos espacios de interacción con otros actores regionales, entre ellos el Comisca, el Incap y la CCAD, para la formulación de estrategias y acuerdos políticos en esta materia. Dos de los principales esfuerzos impulsados en este marco han sido la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017 y la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS).

La Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, acogida por la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno el 12 de diciembre de 2007, busca promover una agricultura centroamericana sostenible, moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente y concebida como sector ampliado, con capacidad de adaptarse a nuevos roles y oportunidades; asimismo, pretende fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados. Para ello identifica como acciones clave: aprovechar las potencialidades del mercado regional para un mayor desarrollo de la competitividad del sector agrícola, mejorar el acceso de los pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional, a través de alianzas productivas y comerciales, y fortalecer la institucionalidad regional pública y privada del sector agrícola para colaborar en el diseño de políticas nacionales en este campo.

La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) es una iniciativa liderada por los consejos de ministros

de agricultura, ambiente y salud (CAC, CCAD y Comisca). Complementa la Política Agrícola Centroamericana y busca constituirse en la plataforma regional de coordinación y planificación entre los actores públicos y privados de agricultura, ambiente y salud, para la armonización de políticas y la elaboración e implementación de agendas compartidas que permitan priorizar y catalizar acciones estratégicas de desarrollo agrícola, salud y conservación. Sus objetivos son propiciar el manejo equitativo y sostenible de los ecosistemas terrestres y acuáticos, y transformar los procesos socioeconómicos en el territorio, con esquemas de producción agroambiental competitivos y sostenibles que contribuyan a la salud, la seguridad alimentaria y nutricional y la reducción de la pobreza en el istmo. Este programa se sustenta en cinco ejes estratégicos interrelacionados (manejo sostenible de tierras, cambio climático y variabilidad climática, biodiversidad, negocios agroambientales, espacios y estilos de vida saludables), un conjunto de líneas de acción y medidas generales de organización para que su ejecución se realice bajo una visión regional intersectorial y unificada (Comisca-CCAD-CAC, 2008).

Finalmente, cabe destacar el acuerdo adoptado por el Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y de los Ministros de Agricultura, el 18 de abril de 2008 en El Salvador, en el sentido de elaborar un plan de acción regional para asignar recursos financieros a la producción de alimentos, el establecimiento de una red de expertos en tecnología e innovación, el logro de una mayor capacidad para generar semillas mejoradas, la reducción en el costo de los insumos agrícolas y el desarrollo de un sistema de información climatológica, entre otros aspectos orientados a garantizar la seguridad alimentaria de la región. Este esfuerzo fue complementado con el acuerdo de la III Reunión Intersectorial de los Ministros de Agricultura, Ambiente y Salud de Centroamérica, realizada el 25 de abril de 2008 en Panamá, en la cual se solicitó a la Secretaría del Comisca, con la asistencia técnica del

Incap, la preparación de una estrategia y un plan de acción de seguridad alimentaria y nutricional para enfrentar la crisis del aumento en los precios de los alimentos. Esta propuesta deberá incluir: a) acciones de información, educación y comunicación alimentaria-nutricional a la población, b) acciones de orientación al consumidor y c) alternativas alimentarias, tales como alimentos nutricionalmente mejorados y dietas autóctonas. Asimismo, se deberá contemplar un mecanismo para dar seguimiento al valor nutricional y el costo de la canasta básica de alimentos en relación con la capacidad adquisitiva del salario mínimo, así como los cambios en las necesidades de la población centroamericana.

Retos de la inseguridad alimentaria y nutricional: un viejo problema que requiere soluciones urgentes y creativas

Centroamérica debe superar retos importantes para erradicar la inseguridad alimentaria y nutricional de sus habitantes. En la región persisten serios obstáculos como la pobreza, la exclusión y la desigualdad, que amplían las brechas entre los grupos sociales e impiden un acceso amplio y oportuno a los alimentos, incluso en condiciones de auge económico y recuperación gradual del gasto social público como las que ha vivido la región en los últimos años. La cobertura de la educación, los servicios de salud, de saneamiento ambiental y el suministro de agua apta para consumo es aún baja en muchos municipios y regiones del istmo (véase capítulo 2), lo que limita el adecuado aprovechamiento del consumo de alimentos y requiere programas de inversión pública en infraestructura y recursos humanos calificados.

La población rural, en particular los campesinos y los pequeños productores de granos, ha vivido históricamente en condiciones de alta vulnerabilidad y durante la última década ha enfrentado el debilitamiento de las políticas sectoriales¹⁶, junto con las asimetrías en la apertura comercial de los mercados de productos agrícolas. La evolución de los precios internacionales de estos últimos

podría constituir una oportunidad para superar los rezagos e impulsar el desarrollo rural, a partir de estrategias productivas enfocadas a potenciar las ventajas de contar con suelos fértiles, fuerza laboral con experiencia agrícola y condiciones climáticas que posibilitan la producción durante la mayor parte del año. Para ello se requiere no solo una cuidadosa interpretación del contexto internacional, sino acciones en materia comercial, fiscal, de inversión social e infraestructura, para viabilizar la producción y ampliar las oportunidades de la población pobre de las zonas rurales¹⁷. Un estudio reciente de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA, por su sigla en inglés) para América Latina destaca la importancia de las inversiones en bienes públicos¹⁸ para impulsar el crecimiento económico, el mejoramiento de los ingresos per cápita y la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En contraste, los subsidios a menudo fallan en promover la inversión, el empleo y la productividad (López y Galinato, 2008). Después de más de dos décadas, la apuesta por la apertura comercial sin atender los encadenamientos productivos y el mercado interno ha evidenciado sus debilidades y da muestras de agotamiento. La rápida expansión y las innovaciones de los mercados internos e internacionales, las finanzas y la acción colectiva, junto con las nuevas alternativas que ofrecen la biotecnología y las tecnologías de la información, abren nuevas oportunidades para convertir la agricultura en motor del desarrollo (Banco Mundial, 2008). No obstante, esto no sucederá sin que se logre mayor productividad y valor agregado en los pequeños emprendimientos agrícolas.

Centroamérica cuenta con extensas zonas costeras y un amplio mar territorial en el Caribe y el Pacífico los cuales poseen valiosos recursos y condiciones apropiadas para la producción de alimentos. Impulsar proyectos de acuicultura, maricultura y pesca podría ampliar las oportunidades laborales y productivas de la población costera y constituir una alternativa para incrementar y diversificar la oferta y

disponibilidad de alimentos. Al igual que en el caso de la agricultura, ello requiere políticas públicas, inversión, tecnología y servicios de apoyo productivo, así como prácticas amigables con el ambiente, para no poner en riesgo los recursos ni los ecosistemas de los cuales dependen.

La sostenibilidad ambiental es un ámbito en el que se plantean importantes desafíos. El impacto del desarrollo urbano desordenado y el uso intensivo de los recursos naturales ha ahondado la huella ecológica en la región. La degradación ambiental que generan estos procesos no solo afecta la calidad y disponibilidad futura de recursos naturales (agua, madera, suelos, aire, etc.) sino que incrementa la vulnerabilidad y los riesgos que inciden sobre la productividad de los cultivos. Las agendas agrícola, de conservación y urbana deben urgentemente identificar puntos de encuentro para avanzar en estos tres frentes de manera sincronizada, rápida y efectiva (véase capítulo 10). Tal como plantea el Banco Mundial en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008*, con la creciente escasez de agua y tierra y las presiones adicionales que impone la globalización, el futuro de la agricultura está intrínsecamente ligado a una mejor custodia de los recursos naturales (Banco Mundial, 2008), así como a la posibilidad de revertir la degradación de las fuentes de agua y la diversidad biológica¹⁹. En este sentido, la capacidad de la ciencia y la tecnología debe emplearse más para, con una buena dosis de creatividad, definir nuevos medios para aprovechar los beneficios sociales, económicos y ambientales de la producción agrícola.

A este complejo escenario se han agregado en años recientes nuevos desafíos. Uno de ellos es el cambio climático, cuyos alcances rebasan lo ambiental. Tanto la ubicación geográfica como la conformación geológica de la región han representado históricamente una vulnerabilidad que, al combinarse con la fragilidad que originan la pobreza, la poca prevención y el uso descuidado del territorio, han provocado reiteradas situaciones de emergencia con enormes

costos económicos y sociales para los países, incluyendo desastres asociados a huracanes, terremotos, inundaciones, etc. (recuadro 5.7). La realidad que perfilan los cambios que sufre el clima del planeta, obliga a revisar y fortalecer las acciones regionales en materia de prevención, mitigación y manejo del riesgo.

La escalada en el precio del petróleo de los últimos tiempos comienza a repercutir en las economías de todo el mundo, y Centroamérica no es la excepción. Esta tendencia en el precio de los combustibles fósiles probablemente no variará en el mediano plazo; antes bien, se empieza a conjugar con otros factores externos que, como se ha venido comentando en este capítulo, han generado un incremento preocupante en el precio de los alimentos (véase capítulo 11). El debate sobre la conveniencia y condiciones en que Centroamérica podría aprovechar esta situación es un componente clave del debate político y productivo actual en la región.

Desde el punto de vista económico, la definición de la mejor estrategia para lograr disponibilidad y acceso adecuados a los alimentos depende no solo de la posibilidad de encontrar fórmulas para enfrentar estos desafíos, sino también de la consecución de los acuerdos políticos necesarios para contar con los recursos financieros, institucionales y humanos para su ejecución. En un entorno cambiante como el actual, ello obliga a analizar rigurosamente las posiciones de los diversos actores, las lecciones aprendidas, los instrumentos y recursos disponibles, para potenciar y complementar las políticas nacionales con acciones regionales. Las sinergias que se puedan derivar de este proceso favorecerían la optimización de los esfuerzos y recursos disponibles.

Atender la complejidad del nuevo contexto internacional y regional implica capitalizar las lecciones aprendidas durante los últimos veinte años, y también buscar alternativas innovadoras y creativas, que le permitan a la región enfrentar el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional en sus múltiples causas y acercar a la población al logro de una vida digna y plena.

RECUADRO 5.7

Los efectos sobre la SAN de recientes eventos asociados al clima

En 2005, el huracán Stan afectó a Guatemala y El Salvador. Datos preliminares del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala reportaron que más de 30.000 km² fueron afectados y que los daños tendrán repercusiones a largo plazo. Las pérdidas se calcularon en cerca de 3.200 millones de dólares, de los cuales el 40% se perdió en granos básicos -frijol y maíz-, mientras que en la cosecha de ajonjolí la pérdida fue total. También hubo pérdidas millonarias en cultivos de tomate, cebolla, chile pimiento, papa y sandía, daños severos en la producción de banano y una pérdida estimada de 10% en la cosecha de café (Rodríguez y Reynoso, 2005). En El Salvador el impacto se sintió en el sector agropecuario, en vivienda, red vial e infraestructura escolar y turística. El costo económico, debido no solo al huracán, sino también a los daños causados por la erupción del volcán Santa Ana, fueron calculados en 355,6 millones de dólares. El Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para la Seguridad Alimentaria (MFEWS, por su sigla en inglés) consideró que “la situación de medios de vida y seguridad alimentaria y nutricional” fue muy difícil para las 500.000 personas directamente afectadas por la tormenta. Además, “uno de los mayores problemas

causados por Stan fue la reducción del acceso a los alimentos por pérdidas de tierra fértil, semillas y cultivos”, situación que afectó más “a los pequeños productores con pocas alternativas para mitigar el impacto de la pérdida” (MFEWS, 2005).

Más recientemente, en el 2007, la región centroamericana sufrió los embates de eventos de origen climático, que con frecuencia se vieron agravados por la actividad humana. Una evaluación de las áreas afectadas en la costa guatemalteca del Pacífico, realizada por el Programa Mundial de Alimentos y el Gobierno de Guatemala, encontró que 1.128 familias del municipio de Ocós perdieron sus cosechas a causa de las lluvias torrenciales. En Costa Rica las inundaciones afectaron principalmente la zona norte y occidente del país, y dejaron pérdidas cercanas a los 77 millones de dólares. En casi 140 millones de dólares cuantificó el Gobierno costarricense los daños ocasionados por las fuertes lluvias que azotaron esa nación a lo largo de 2007 y que provocaron daños no solo en la infraestructura, la vivienda y la salud de los pobladores, sino también en el sector productivo (ONU, 2007).

El huracán Félix impactó a Belice y la mayoría de los países de la región, ocasionando

pérdidas de cosechas, casas y vidas humanas, especialmente en Nicaragua y Honduras. En Nicaragua el recuento preliminar de los daños se estimó en 850 millones de dólares por destrucción de infraestructura (vivienda, caminos, puentes y alcantarillados), 86.538 hectáreas de cultivos agrícolas tradicionales y no tradicionales, 40.011 cabezas de ganado y otras especies. El presidente de esa nación señaló que los daños al sistema eléctrico y de agua potable, así como la contaminación existente en los pozos de agua, fueron graves, y que la situación “viene prácticamente a paralizar la actividad en toda la región del Caribe norte en el orden social, productivo y económico, sin dejar de lado los daños provocados al ecosistema” (Pepitorias, 2007). En Honduras el Ministerio de Agricultura y Ganadería declaró que las inundaciones causadas por los remanentes del huracán dejaron cerca de 9,4 millones de dólares en pérdidas agrícolas; los cultivos más afectados fueron 5.000 manzanas de maíz, 300 de frijol, 300 de arroz, 80 de yuca, 720 de plátano y 920 de palma africana (Prensacom, 2007).

Fuente: Elaboración propia con base en Inciensa, 2008.

El documento base para la preparación de este capítulo fue preparado por el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (Inciensa). El equipo de investigadores estuvo integrado por Patricia Allen, Sonia Guzmán y Rafael Monge-Rojas, y contó con el apoyo de la consultora Patricia Roses.

La edición final de este capítulo estuvo a cargo de Leda Muñoz y Alberto Mora.

La revisión de cifras la efectuaron Elisa Sánchez y Luis Ángel Oviedo.

El taller de consulta se llevó a cabo el 29 de octubre de 2007 en Panamá, con la participación de: Patricia Allen (Costa Rica), Raoul Balleto (Panamá), Sonia Camacho (Costa Rica), Ángela Céspedes (Panamá), Miguel Cuéllar (Panamá), Paulo Froes (Panamá), Romano González (Costa Rica), Sonia Guzmán (Costa Rica), Elsa López (Honduras), Tatiana López (Costa Rica), Paula Antonia Méndez (Nicaragua), Julieta Minetti

(Panamá), Rafael Monge (Costa Rica), Alberto Mora (Costa Rica), Virginia Moscoso (Guatemala), Leda Muñoz (Costa Rica), Delfina Mux (Guatemala), Mimi Prado (Costa Rica), Nicté Ramírez (Guatemala), Octavio Ramírez (Costa Rica), Patricia Eugenia Sedó (Costa Rica), José Sermeño (El Salvador), Claudio Tona (El Salvador) y Judith Thimke (Panamá).

Varios participantes del taller de consulta y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Panamá proporcionaron valiosa información para la preparación de este capítulo. Se agradece a Presanca e Incap por sus comentarios y la elaboración de un recuadro sobre el análisis presupuestario del gasto en seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Resultaron muy valiosos para la edición final los comentarios e insumos proporcionados por Miguel Gómez (RUTA), Manuel Jiménez (CAC), Carlos Pomareda (SIDE) e Isabel Román (Programa Estado de la Nación).

NOTAS

- 1** Subnutrición se define como una insuficiencia en el consumo de energía alimentaria (kcal/persona/día) (Inciensa, 2008).
- 2** Desnutrición se refiere a un estado fisiológico alterado por una nutrición inadecuada, generalmente medido como alteraciones en el peso o la talla.
- 3** Pasó de 100 a 325 dólares por tonelada entre enero del 2000 y el 2008 (International Grain Council, 2008).
- 4** A principios del 2008 llegó a 203 dólares por tonelada, 110 más que en enero del 2000 (USDA, 2008).
- 5** Frutales, hortalizas, legumbres, raíces y tubérculos, oleaginosas, cultivos industriales.
- 6** SEA = (producción de alimentos + importación de alimentos) - (exportación de alimentos + alimentos destinados a fines no alimentarios).
- 7** Es parcial porque solo abarca algunas regiones, ciertos productos y algunos productores, y es excluyente porque ha desplazado hacia tierras marginales a los pequeños productores y ha reemplazado la mano de obra permanente por una temporal (León et al., 2004).
- 8** Esta estimación no toma en cuenta eventuales cambios en los ingresos de las familias y las personas. Si se considera el efecto conjunto de un aumento del 15% en los precios de los alimentos y una mejora del 5% en los ingresos de los hogares, la cantidad de personas que pasarían a la indigencia como consecuencia del aumento de precio sería de alrededor de diez millones, y un similar contingente pasaría de la situación de no pobre a la de pobre. A ello hay que agregar el agravamiento de la situación de las personas que de previo a estos aumentos ya vivían en la pobreza e indigencia.
- 9** Si se considera un aumento de 5% en los ingresos, el incremento en la cantidad de personas pobres bajaría a 1,7 millones.
- 10** La obesidad se define como una relación entre el peso y la talla superior a dos desviaciones estándar de la curva de referencia definida por la OMS (WHO, 1995).
- 11** Es importante señalar que en Costa Rica existen limitaciones en la información a nivel nacional sobre la prevalencia de sobrepeso en la población preescolar. Los últimos datos oficiales son de 1996, por lo que la prevalencia podría ser más elevada en la actualidad, tal como sugieren algunos estudios sobre el tema.
- 12** En 2003 la cobertura de los programas de suplementación con vitamina A fue inferior al 50% en Honduras y El Salvador; mientras que en Nicaragua fue cercana al 65% en el 2004, aunque inferior a la reportada en el 2003 (70%). Al igual que en Nicaragua, en Guatemala el programa de suplementación con vitamina A se ha venido deteriorando en términos de cobertura, la cual se redujo un 20% en el 2006 con respecto al 2004 (37% versus 57%) (BID, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d).
- 13** Distribución periódica de suplementos de micronutrientes a los grupos de población en alto riesgo de sufrir deficiencias.
- 14** Incluye las políticas y programas gubernamentales orientados en forma específica a resolver los problemas alimentario-nutricionales de la población.
- 15** Fonopaz apoya acciones para mejorar la situación de seguridad alimentaria de población pobre que está en procesos de reasentamiento, iniciados a partir de los Acuerdos de Paz de 1996. Estas actividades procuran elevar las condiciones de vida mediante la obtención y preservación de activos familiares, para lo cual el Programa Mundial de Alimentos ha programado distribuir 15.000 toneladas de alimentos (en el último bienio) a las mujeres, con el objeto de que, a cambio de trabajo y capacitación, se pueda recuperar infraestructura social básica (casas, letrinas, sistemas de agua y drenaje, centros escolares y de salud), así como desarrollar algunas iniciativas agroforestales (León et al., 2004).
- 16** La contracción de los programas de apoyo a la producción (asistencia técnica, comercialización, etc.) proporcionados por el Estado ha generado un importante vacío que, en algunos casos, ha sido resuelto mediante la formación de organizaciones de productores, pero con problemas de cobertura y limitaciones de acceso debido a los altos costos de los diferentes servicios.
- 17** Mejorar las condiciones de producción y el rendimiento de la agricultura depende de una diversidad de factores. Algunos de ellos tienen que ver con las expectativas de los agricultores y otros son difícilmente controlables, entre ellos el clima, el mercado, las condiciones de crédito, la oferta de servicios de apoyo a la producción rural, las condiciones agroecológicas (suelos, agua), la cultura productiva y la infraestructura disponible (tipo, cobertura y estado), entre otros.
- 18** Se refiere a investigación y desarrollo, educación, salud, infraestructura y ciertas inversiones en protección ambiental, entre otros.
- 19** Estos aspectos, al igual que el cambio climático, fueron considerados en la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) elaborada por el CAC, la CCAD y el Comisca.

