

Inseguridad alimentaria en Centroamérica y las cadenas de valor de granos básicos*

Rafael A. Díaz Porras**

Donald Miranda Montes***

EN ESTE ARTÍCULO, SE ANALIZAN LAS CADENAS DE GRANOS BÁSICOS, COMO PARTE DE LA RESPUESTA QUE SE HA DADO EN CENTROAMÉRICA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM), MEDIANTE LAS POLÍTICAS SAN. SE CONCLUYE QUE AUNQUE LA REGIÓN HA ENFRENTADO LA PROBLEMÁTICA CON DESARROLLOS EN LA INSTITUCIONALIDAD, PERSISTE UNA ALTA VULNERABILIDAD EN LAS POBLACIONES RURALES. LAS CADENAS DE GRANOS BÁSICOS MUESTRAN UNA FALTA DE INSTITUCIONALIDAD QUE AFECTA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA SAN; CADENAS DE GRANOS BÁSICOS; SEGURIDAD ALIMENTARIA.

IN THIS ARTICLE, THE BASIC GRAIN CHAINS ARE ANALYZED AS PART OF THE RESPONSE THAT HAS BEEN GIVEN IN CENTRAL AMERICA IN THE CONTEXT OF THE MILLENNIUM DEVELOPMENT (MDGS) THROUGH FOOD SECURITY AND NUTRITION (SAN) POLICIES. IT IS CONCLUDED THAT IN SPITE OF ADVANCES IN SETTING UP AN INSTITUTIONAL AND POLICY FRAMEWORK, THERE IS A HIGH VULNERABILITY IN RURAL POPULATIONS TO SUFFER FAMINE WHEN FACING NATURAL DISASTERS, AFFECTING SUBSISTENCE PRODUCTION. BASIC GRAIN CHAINS LACK OF INSTIUTIONALITY WHICH AFFECTS SMALL GROWERS.

KEY WORDS: SAN POLICIES; GRAIN VALUE CHAINS; FOOD SECURITY

Introducción

La inseguridad alimentaria es un tema históricamente recurrente.

Desde antes de que se produjeran la crisis alimentaria y la crisis económica del 2009, el número de personas que la padecen aumentaba lenta pero constantemente. Sin embargo,

* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas en. celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

** PhD en Economía. Académico del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.

Correo electrónico:
rafael.diaz.porras@una.cr

*** Máster en Economía. Académico del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.

Correo electrónico:
donald.miranda.montes@una.cr

Rec bido: 10 de marzo del 2016.
Aceptado: 28 de marzo del 2016

el inicio de la crisis económica del 2009, provocó el incremento pronunciado del número de personas que padecían de hambre en el mundo. Como resultado de la crisis económica mundial, los países en desarrollo sufrieron disminuciones de las remesas, los beneficios de las exportaciones, la inversión extranjera directa y la asistencia extranjera, lo que provoca la pérdida de empleos e ingresos, la que se complica por los precios de los alimentos, que siguen siendo relativamente elevados en los mercados locales de muchos países pobres. Como consecuencia, los hogares pobres se vieron obligados a consumir menos comidas y alimentos menos nutritivos, reducir los gastos sanitarios y de educación y vender sus bienes (FAO, 2009, pág. 2).

Pese a que se han realizado esfuerzos por disminuir la subalimentación, la seguridad alimentaria a nivel mundial es un problema que sigue siendo importante, en la medida de que la disminución de la proporción de personas que padecen hambre entre 1990-92 y 2012-14 ha ido del 18,7% al 11,3% a nivel mundial y del 23,4% al 13,5% en los países en desarrollo. La mayor parte de la población afectada vive en los países en desarrollo (FAO, FIDA, PMA, 2014, pág. 8).

Se reconoce que América Latina y el Caribe, es la primera región en comprometerse públicamente a erradicar el hambre para el 2025. En general ya ha cumplido la meta de los Objetivos del Milenio (ODM) consistente en reducir a la mitad la proporción de personas subalimentadas para el 2015 (FAO, 2014, págs. 11-12).

En el caso específico centroamericano, región de análisis, durante los últimos 15 años se han presentado situaciones críticas de hambruna asociadas a la alta vulnerabilidad en las regiones rurales. Los efectos de huracanes como el Mitch en 1998, tormentas tropicales en el 2011, sequías (2010 y 2014), combinados con problemas en la producción de café, sea por bajos precios internacionales (años 1999-2004) o la enfermedad de la roya (2014) han puesto en evidencia situaciones graves que han llamado la atención internacional.¹

En Centroamérica se han desarrollado programas de seguridad alimentaria, animados por estrategias de corte centroamericano en los órganos de la integración económica (Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que han puesto en vigencia propuestas de política que reconocen el ámbito local como espacio, y en él a la agricultura familiar (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial). En este documento se analizan dichas tendencias de política a la luz del papel que atribuyen a los mecanismos de vinculación a los

1. Esto lo evidencia la muestra de reportajes periodísticos en el período, que se reseña a continuación: sobre huracanes y terremotos: (El Clarín, 2001); sequías (El Universo, 2010), (INFO 7, 2014); (Excelsior, 2014); problemas en café; (CB24.TV, 2014).

mercados, tanto locales, regionales e internacionales. En particular se analizan las cadenas de granos básicos, que han sido consideradas en las respuestas políticas de SAN en Centroamérica. Para ello se tienen en consideración las políticas de seguridad alimentaria planteadas, y el papel que atribuyen a los sectores rurales en dicho proceso, bajo enfoques del intercambio, un tanto contrapuestos del intercambio desigual y de las cadenas globales de mercancías.

El documento se organiza con la presentación de conceptos y en enfoques de análisis en la sección 2; luego en la sección 3 se realiza una revisión de las políticas SAN en Centroamérica. En la sección 4 se realiza un análisis de cadenas de granos básicos en Centroamérica, incorporadas en el aspecto productivo de las políticas SAN, y finalmente en la sección 6 se proponen algunas reflexiones.

Seguridad alimentaria y nutricional: Conceptos y ámbitos de políticas

Seguridad Alimentaria

El concepto de Seguridad Alimentaria surge en la década de los setenta, centrado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. Posteriormente se le agrega el tema del acceso, en lo económico y lo físico. En la década

de los noventa se incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y también la Seguridad Alimentaria como un derecho humano (FAO, PESA, CENTROAMERICA, 2015, pág. 2).

Todo ello bajo el antecedente de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que lo declara un derecho humano al establecer que *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación..."*. Conceptualmente especificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en 1996 al puntualizarlo como *"derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación..."*, y determinando *"el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"*. Como derecho fundamental el Estado tiene la obligación de asegurar, que las personas no mueran de hambre. En la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996), que se refleja en la Declaración de la XIV Cumbre de Presidentes celebrada en Guatemala en 1993, en la cual se define *"La Seguridad Alimentaria y Nutricional es 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"* (Schejtman, 2006, pág. 47). Por otra

parte, la connotación de alimentación adecuada refiere a que los alimentos sean culturalmente aceptables y ser producidos en forma sostenible para el medio ambiente y la sociedad (FAO, FIDA, PMA, 2014, págs. 2-3).

Los componentes de la SAN fueron definidos originalmente en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 (FAO, FIDA, PMA, 2014, pág. 13) según se observa en la figura 1, con alcances en términos de disponibilidad, estabilidad, acceso y control, nutrición, cultura y preferencias alimenticias, así como el fortalecimiento institucional que es un componente incorporado en los Programas de Seguridad Alimentaria (PESA), ejecutados por FAO y los Ministerios de Agricultura de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Seguridad y soberanía alimentaria: desde los sectores más vulnerables

La FAO ha promovido un enfoque de doble vía, que busca asegurar la satisfacción mínima de algunas necesidades básicas y mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. Se denomina de doble vía por incluir políticas para atender situaciones graves en el corto plazo y por otra parte acciones para atender los cambios estructurales en los que radican las causas subyacentes de la problemática de la seguridad alimentaria. Las políticas de la primera vía se refieren a los

sistemas de protección no contributivos, en especial las transferencias condicionadas y los programas de alimentación escolar (PAE). Las políticas de largo plazo refieren a aquellas que buscan revertir las desigualdades y asimetrías sociales, especialmente orientadas al tratamiento de la pobreza rural. Estas se concentran en la agricultura familiar, que ha llegado recientemente a ser reconocida por su rol en la producción de alimentos y la erradicación de la pobreza. Por otra parte, se tienen las políticas orientadas hacia los trabajadores asalariados, que contrariamente han sido menos objeto del tratamiento de las políticas, para superar el problema de bajos ingresos y calidad de los empleos rurales (FAO, 2014, págs. xv-xvi).

Asociado a las dinámicas de resolución del problema de salud y nutrición se tiene el concepto de soberanía alimentaria. Este ha sido promovido por *Vía Campesina*, al definirla como:

... el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún dumping frente a países terceros. La soberanía alimentaria organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué

FIGURA 1

SAN: UN DERECHO HUMANO



Fuente: Elaboración propia con base en FAO-FIDA-PMA, 2014.

manera quieren producirlo. La soberanía alimentaria incluye el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a proteger el mercado doméstico del dumping de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce así mismo los derechos de las mujeres campesinas. La gente sin tierra, el campesinado y la pequeña agricultura tienen

que tener acceso a la tierra, el agua, las semillas y los recursos productivos así como a un adecuado suministro de servicios públicos. La soberanía alimentaria y la sostenibilidad deben constituirse como prioritarias a las políticas de comercio” (FAO, PESA, CENTROAMERICA, 2015, pág. 3).

Este concepto fue propuesto con ocasión de la Cumbre Mundial

de la Alimentación en 1996, como alternativa a las políticas neoliberales que priorizan el comercio internacional, y no la alimentación de los pueblos (Mesa Campesina)

Beuchelt & Virchow (2012) ofrecen un balance útil de los conceptos de seguridad alimentaria y de soberanía alimentaria según el cual:

- El derecho a la alimentación es un concepto legal mientras que el de soberanía alimentaria es un concepto político. El primero no distingue entre individuos y sus actividades, así como al nivel local e internacional, así como las áreas rurales y urbanas. El concepto de soberanía se acompaña de los temas de acceso a los recursos agrícolas como precondición para alcanzar el derecho a la alimentación adecuada.
- Ambos conceptos enfatizan la importancia de la sostenibilidad, la reforma agraria, la soberanía estatal y la responsabilidad internacional (Beuchet & Virchow, 2012, pág. 268)
- Mencionan a Haugen (2009) quien en su análisis encuentra muchas similitudes con excepción de tres elementos. Por una parte se tiene el tema de la propiedad corporativa de los recursos productivos; las patentes de semillas, plantas y

animales; y finalmente el uso de organismos genéticamente modificados en la agricultura. En ese sentido el concepto de soberanía alimentaria aboga por su prohibición. La otra diferencia se refiere a la validez del concepto, en tanto que el enfoque de seguridad alimentaria como derecho tiene una dimensión nacional e internacional, el concepto de soberanía alimentaria tiene una dimensión jurídica nacional (Beuchet & Virchow, 2012, págs. 268-269).

Ámbitos de políticas

Entendida la seguridad alimentaria, en términos de los componentes mostrados en la figura 1, las políticas requeridas enfrentan una problemática multifacética, pues esta, en primer lugar se refiere a la alimentación no solo en la ingestión de alimentos, sino satisfaciendo los requerimientos nutricionales para el desarrollo del ser humano. En las fases tempranas de la vida humana este aspecto tiene impactos trascendentes al resto de la vida.

Asociado a lo anterior, está la faceta de la disponibilidad, que implica la producción de alimentos por una parte (oferta) y por otra el acceso asociado a la capacidad de compra en las economías de mercado.

La producción de alimentos involucra varios ámbitos, referidos a su localización. En efecto es una producción local, cuya orientación

hacia los centros de consumo genera situaciones que impactan diferencialmente en el acceso a los alimentos, según sea la circulación de la producción hacia el consumo en circuitos locales,² nacionales o internacionales.

Se presentan opciones que van desde el auto-consumo hasta la producción para el mercado, de forma que el acceso a los alimentos sería determinado por el acceso a ingresos obtenidos en los circuitos de producción. En efecto al año 2014 se afirmaba que en América Latina la disponibilidad de alimentos era suficiente, el problema lo constituye el acceso a ellos (FAO, 2014, pág. 26).

En este respecto los sectores con más fragilidad refieren al ámbito rural, con producción familiar alrededor del autoconsumo,³ pero también en los ámbitos urbanos para sectores sumidos en la pobreza, en la medida que hay una asociación de la desnutrición con la desigualdad (Guardiola & González Gómez, 2010).

En este artículo se enfatiza en el tema de la inseguridad alimenta-

-
2. Por ejemplo, los productos forestales orientados a mercados locales, constituyen fuentes de ingresos para pobladores rurales, muy vulnerables a los precios de los alimentos obtenidos en los mercados (FAO/ PMA / FIDA, 2011, pág. 16)
 3. Gordillo de Anda (2004) plantea que en América Latina la mayor parte de las familias en riesgo alimentario provienen de la agricultura familiar (Gordillo de Anda, 2004, pág. 82).

ria, en lo referido a la producción de granos básicos, en un contexto de participación por parte del país en el comercio internacional, lo cual implica que la generación de riqueza está vinculada a dinámicas exportadoras.

Las políticas en la seguridad alimentaria de los países centroamericanos: ¿Sólo parafernalia?

Las respuestas de política pública

Schejtman (2006) realiza un análisis extensivo de las políticas de seguridad alimentaria realizadas en Centroamérica, excepto Costa Rica.

Al 2006, de acuerdo con Schejtman (2006), El Salvador y Nicaragua habían formulado políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y en Guatemala, Honduras y Costa Rica se promulgaron posteriormente. De igual forma destaca que los componentes de SAN, los cuales han alcanzado un razonable nivel de desarrollo, son: la fortificación de alimentos, la producción de alimentos de alto valor nutritivo y la homologación regional para el control de calidad e inocuidad de alimentos, y cierto avance en la promoción de estilos de vida saludable. Por país se tiene el siguiente detalle:

Guatemala

Schejtman, 2006 (pág. 50) plantea que al 2006:

- Guatemala se encontraba en una situación muy crítica en términos de disponibilidad agregada, que no llega a un nivel de escasez manifiesta porque una parte importante de su población no puede ejercer su demanda de necesidades alimentarias básicas; y que presenta niveles comparativamente más altos de inestabilidad pues los niveles de producción alimentaria se han estancado en las últimas décadas que han sido compensados por la importación. A pesar de ello, Guatemala muestra un alto grado de autosuficiencia en frijol y una dependencia relativamente baja pero creciente de maíz; y sus niveles de dependencia altos y crecientes en arroz. En el contexto de subnutrición, Guatemala presenta una tendencia al incremento a diferencia del resto de los países de la región.
- La política SAN planteada al 2006 implicaba el desarrollo integral de los componentes: disponibilidad de alimentos; acceso económico a los alimentos; consumo de alimentos; y utilización biológica de los alimentos.
- La valoración de Schejtman sobre las políticas es que hay pocos elementos que den contenido a la manifestación de intenciones contenida en su formulación.

En el 2008, con el inicio de un nuevo Gobierno en Guatemala, se emite la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En esta se plantea que, a diferencia de las anteriores propuestas, esta no tiene un enfoque sectorial, sino un carácter de integración y cohesión de las iniciativas anteriores (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, pág. 9). En esta se presenta una visión de Estado, cuyos principios rectores son: Solidaridad, Soberanía Alimentaria,⁴ Tutelaridad (responsabilidad del Estado), Equidad, Integralidad, Sostenibilidad, Precaución, Descentralización y Participación Ciudadana (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, págs. 18-20).

Los ejes transversales de la Política son: Ambiente, Priorizar a la población vulnerable, Salud, Vulnerabilidad de desastres, Agua potable o apta para consumo humano y para la utilización de la producción de alimentos (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, págs. 20-21).

En el contexto guatemalteco se tiene una iniciativa de interés por parte de la Asociación Guatemalteca

4. Entendida como: El estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, pág. 19).

de Exportadores, AGEXPORT, según la cual se considera importante agregar al modelo de encadenamientos empresariales en que trabajan, dos ejes prioritarios: *el de equidad de género visto como la promoción del liderazgo y participación activa de la mujer rural y el apoyo directo a la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional* (AGEXPRONT, 2012, pág. ii) . Se plantea que no basta con la generación de empleo e ingresos para la promoción de prácticas de mejor calidad de vida para las familias rurales. Para ello se ha promovido una alianza estratégica institucional entre AGEXPORT, el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP, Vital Voices Guatemala, para el abordaje de los temas de generación de ingresos, seguridad alimentaria y nutrición y promoción del liderazgo de la mujer rural (AGEXPRONT, 2012, pág. 1).

El Salvador

Schejtman en su análisis, ubica a El Salvador, hacia el 2006, con una oferta agregada suficiente para cubrir la demanda efectiva e incluso una política de acceso a la población sin recursos. Sin embargo, ello se hace a costa de niveles altos y crecientes de importación de alimentos que representan más del 50% del consumo alimentario. Se destaca que las importaciones de arroz y de maíz han alcanzado el 60% y el 50% respectivamente. Las diversas acciones que inciden en la SAN se encuentran en las acciones estricta-

mente alimentarias, que focalizan más en intervenciones nutricionales que en estrategias para afectar la estructura del sistema alimentario, a pesar de que en la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, manifiesta considerar las estrategias y acciones acerca de la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos (Schejtman, 2006, pág. 48).

En el 2011 se emitió la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Garantizando el derecho a una alimentación saludable con inclusión y equidad 2011-2015* por parte del gobierno de turno, en el que se reconoce que a pesar de las intervenciones realizadas previamente, existe una grave deficiencia en la disponibilidad de y acceso a alimentos, y la persistencia de los problemas nutricionales, pero con nuevas facetas, por la malnutrición tanto por déficit por el exceso de alimentos de baja calidad nutricional. Se hace referencia a la crisis económica mundial y el aumento de los precios del petróleo y de los alimentos, que junto al esquema de desestructuración productiva provocaron mayores dificultades a las familias para enfrentar sus necesidades alimentarias y nutricionales (Gobierno de El Salvador, 2011, pág. 8) .

Se plantean en esta política intervenciones integradas para: aumentar la producción y la disponibilidad de alimentos; mejorar las condiciones de empleo e ingreso digno; enfrentar la pobreza y la desigualdad; abordar los aspectos relaciona-

dos con los conocimientos y prácticas para un consumo de alimentos nutritivo y apropiado; y asegurar el acceso de calidad en salud y saneamiento básico, agua potable y otros servicios básicos. A estos aspectos se agregan: el acceso a la tierra para producir alimentos, la ubicación de zonas de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, los impactos del cambio climático, los desastres naturales y la desigualdad estructural existente entre mujeres y hombres. Para ello se definieron cuatro dimensiones fundamentales: la disponibilidad de alimentos, el acceso a ellos, su consumo y su aprovechamiento y utilización biológica (Gobierno de El Salvador, 2011, pág. 9).

Honduras

En el análisis desarrollado por Schejtman se plantea que la situación de Honduras era crítica al 2006, a partir de lo que mostraban la mayoría de los indicadores de seguridad alimentaria, lo que hacía prever la necesidad de incrementos significativos para asegurar el acceso a los alimentos. La situación mostrada es una tendencia a disminuir la ya insuficiente producción alimentaria, que ha sido compensada con importación especialmente de arroz y trigo. En ese contexto en 1996 dio una revisión y ajuste del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras para el período 1995-2000. La valoración de Schejtman es que al igual que los casos anterior-

res la mayor parte de las acciones concretas corresponden a intervenciones nutricionales, que por sí solas no constituyen una política nacional de SAN (Schejtman, 2006, pág. 52).

Posteriormente en el año 2010 se promulgó Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras. Esta planteaba que asumía la política de estado aprobada en el 2006 y mediante la cual se *plantea que la solución implica la participación de todos los sectores*. El primer paso lo constituye un Decreto Ejecutivo que declara la seguridad alimentaria como prioridad nacional (Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial de Honduras, 2010, pág. ii).

Principios fundamentales de la estrategia refieren a: *Ética y valores morales, dignidad, equidad, integridad, singularidad, integración social, focalización, complementariedad, gradualidad, simultaneidad, empoderamiento, innovación, descentralización, corresponsabilidad, auditoría social, rendición de cuentas, replicabilidad, sistematización, sostenibilidad, comunicación integral, desarrollo sostenible*. Su diseño considera los siguientes objetivos transversales: Desarrollo humano integral con enfoque de familia; Reforma del marco institucional para la gestión; y los pilares fundamentales son: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica, y estabilidad (Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial de Honduras, 2010, pág. 17).

Nicaragua

En el análisis de Schejtman se plantea que al 2006, Nicaragua presentaba los niveles más precarios en términos de disponibilidad agregada de alimentos y aunque los niveles de inestabilidad de la oferta, no eran críticos sí mostraban una tendencia a incrementarse. En relación con la dependencia calórica el nivel se ha mantenido alrededor del 35%. Respecto a las importaciones de grano básicos, a diferencia de otros países las importaciones de arroz tendieron a estabilizarse en alrededor del 30% y las del frijol y maíz, a reducirse. El engranaje institucional tiene un antecedente en la creación, la Comisión Nacional para la Nutrición, en 1994, con un carácter interinstitucional, interdisciplinario e intersectorial. Se le asignaron las funciones de elaborar el “Plan Quinquenal de Acción para la Nutrición”, para dar cumplimiento a los compromisos derivados de la Conferencia Internacional de Nutrición (CIN), destinados a reducir los niveles de desnutrición y adoptar medidas de prevención. Para la ejecución de la política se ha creado la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), y un Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Schejtman, 2006, pág. 52).

En Nicaragua, en el 2009 se emitió una política sectorial desde el sector agropecuario. (MAGFOR-Nicaragua, 2009). En esta se plantean lineamientos de política productiva no solo para la seguridad, sino para la soberanía alimentaria alre-

dedor en relación con las cadenas de valor, de arroz, frijol, maíz, sorgo, la leche y derivados con énfasis en el uso sostenible de los seguros. Como objetivo general (MAGFOR-Nicaragua, 2009, pág. 27).

Los principios de la Política estratégica son: Garantía del derecho a una alimentación adecuada; Soberanía alimentaria; Precaución garantizando la inocuidad de la producción interna y de las importaciones y donaciones de alimentos; Respeto al saber hacer, a partir de lo local; Sostenibilidad ambiental y económica del sistema agroalimentario nacional; Integralidad de las intervenciones, que deben considerar los cuatro pilares de la Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional; Inclusión; Armonización y Alineamiento de las políticas vinculadas a la Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional; Corresponsabilidad de los actores para que sean gestores de su propio desarrollo y se hagan cargo de su propio cuidado (MAGFOR-Nicaragua, 2009, pág. 29).

Costa Rica

En Costa Rica se encuentra un antes y un después con el tema de la formulación de políticas SAN, con dos planes de desarrollo alrededor del Plan Nacional de Alimentos (PNA) y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria (PN SAN). Como antecedente, el Plan de Gobierno 2006 – 2010 en el cual el tema de la SAN no es tratado explícitamente, se

tienen elementos importantes, principalmente con políticas de atención a la pobreza, la nutrición y algunos rasgos sobre el desarrollo productivo regional y local.

Sin embargo, la situación mundial del encarecimiento del precio de los alimentos obligó a las autoridades gubernamentales a darle respuesta de política. Ello se concretó en el 2008 con el PNA que significó darle nuevamente vigencia a la producción de granos básicos (arroz, frijoles, maíz amarillo) y al intento de recuperar la infraestructura de soporte que se había desmantelado. El enfoque quiso ser integral, desde la perspectiva de la producción, en tanto estar centrada en las instituciones del sector agropecuario, en respuesta a la problemática de acceso a los alimentos por los sectores más vulnerables y mejoramiento de los ingresos de pequeños y medianos productores agrícolas.

Seguidamente, dentro en la transición de dos ejercicios gubernamentales, se promulgó la PN SAN, que atendía desde la dinámica del sector salud, los temas de acceso, disponibilidad, consumo, utilización biológica, de acuerdo con las definiciones y compromisos internacionales.

Interesante resulta que en el PND 2011-2014, vuelve a observarse el tratamiento sectorial de los aspectos relacionados con SAN, que en lo productivo se matiza con el planteamiento de desarrollo competitivo de la producción agropecuaria en manos de pequeños propietarios.

Aunque en la política sectorial agropecuaria, al referirse a la agricultura familiar la reconoce en su *aporte a la economía nacional, a la seguridad alimentaria, al desarrollo de las economías regionales y locales y a estilos de vida saludables* (MAG, 2010, pág. 30).

En el PND 2015-2018 hay un viraje importante, al incluir en su formulación explícitamente el tema del SAN, incorporando adicionalmente el tema de la soberanía alimentaria. En efecto desde el planteamiento del diagnóstico apunta la nutrición como condición para preservar y potenciar capacidades (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica, 2015, pág. 33), lo cual trata de concretar en dos grandes líneas. Por una parte, al reconocer que se ha avanzado en relación con la SAN se la ubica por una parte de la propuesta estratégica sectorial de salud, nutrición y deporte, tratando de darle enfoque integral (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica, 2015, pág. 287). Por otra parte en la propuesta estratégica de desarrollo agropecuario y rural al plantear la aspiración de dignificar a las familias productoras del agro y de los territorios rurales, para lo cual se plantea privilegiar la producción nacional con el impulso de una política de Estado de seguridad alimentaria, que apoya la producción interna de frijol, maíz blanco, arroz, así como de papa, cebolla, leche, carnes de cerdo, res y otros productos, y elevar a rango constitucional la soberanía alimentaria (Ministerio de Planificación Nacional

y Política Económica, Costa Rica, 2015, pág. 291).

A manera de síntesis

En el cuadro 1 se muestra sintéticamente los antecedentes y esta-

do actual de la política SAN en Centroamérica. Se puede apreciar, que las políticas tienen una trayectoria a partir de 1994 en Nicaragua y además con diferencias interregionales en cuanto a enfoques.

CUADRO 1
CENTROAMÉRICA: SÍNTESIS DE LA POLÍTICA SAN SEGÚN PAÍS Y ESTADO DE LA POLÍTICA

Enfoque SAN*				
	Antecedente Política	Política Actual	Énfasis Política	Desafío
Guatemala	Plan 2006: Enfoque sectorial	Plan 2008 Enfoque integral	Disponibilidad-Acceso-Consumo de alimentos y utilización biológica	Pocos elementos que den contenido a la política
El Salvador	Plan 2006: Enfoque nutricional	Plan 2011 Enfoque inclusión y equidad	Producción-Disponibilidad; mejorar empleo e ingresos; Pobreza-Desigualdad	Coordinación interinstitucional
Honduras	Plan 2006: Enfoque nutricional	Plan 2010 Enfoque integral	Desarrollo humano integral-Reforma marco institucional; Disponibilidad-Acceso-Consumo y utilización biológica	Coordinación institucional
Nicaragua	Plan 1994: Enfoque inter-institucional	Plan 2009: Enfoque agropecuario	Derecho alimentación adecuada; Soberanía alimentaria; Inocuidad producción interna e importaciones	Coordinación interinstitucional
Costa Rica	Plan 2006-2010: Enfoque social	Plan 2015-2018: Enfoque soberanía alimentaria	Pobreza-nutrición y Desarrollo productivo regional y local	Consolidar las perspectivas soberanía alimentaria y productiva

* Enfoque se considera la aspiración de la política.

Fuente: *Elaboración propia con base en Scheitman, 2006.*

En términos generales, se parte de un enfoque centrado en lo nutricional hacia uno integral intersectorial. En este sentido el énfasis de la política regional centroamericana se ha enfocado no solo en resolver los problemas producción-accesibilidad de los alimentos sino que además parte de visiones con énfasis en lo social-productivo, a través de propuestas de desarrollo agropecuario y rural como es el caso costarricense. En este sentido es importante recalcar, que uno de los principales desafíos que se enfrenta como región es la coordinación interinstitucional para cumplir con la política SAN.

Por otra parte, llama la atención dos casos. Uno es el de Nicaragua el cual inicia con un enfoque muy integral que se mueve hacia un enfoque más centrado en lo productivo mientras que el resto de países de la región se centran en la integridad intersectorial. Por otro lado tenemos el caso de Costa Rica donde formalmente las políticas SAN se incorporaron a partir del 2010 con un enfoque productivo; antes de este año, los temas alimentarios eran tratados como parte de la política social de combate a la pobreza.

Realidades de la SAN en Centroamérica

En esta sección se realiza un acercamiento a la magnitud del problema de la SAN en Centroamérica, y la situación de esta en el comercio internacional agrícola, de forma que

se aprecie en forma general entre los resultados de la SAN y la opción que se ha seguido respecto al papel de la producción agrícola.

En general, en América Latina la cantidad de personas subalimentadas ha ido en decrecimiento desde los años noventa, cuando alcanzaba a 60 millones de personas, en tanto que bajó a 29,5 millones en el 2012-2014. Comparativamente con otras regiones de países en desarrollo el porcentaje de personas sub alimentadas es bajo, siendo de 5,1%, mientras que en África era de 20,5% y 12,7% en Asia. (FAO, FIDA, PMA, 2014, pág. 8)-

Si se compara la situación de Centroamérica de 1990–1992 con la del 2010, de acuerdo con PRESANCA II, 2011 (pág. 12) tanto El Salvador como Honduras y Nicaragua han disminuido la cantidad de personas sub nutridas, mientras que Guatemala sí ha mostrado crecimiento.

Al analizar la relación de la prevalencia de la desnutrición y la extrema pobreza en América Latina, se encuentra el caso extremo de Guatemala que presenta altos niveles de desnutrición, pero con niveles de pobreza menores que Honduras y Nicaragua, con lo cual aunque se acepte que la inseguridad alimentaria y el hambre son causa y consecuencia de la pobreza, ambos no siempre se presentan al mismo ritmo (FAO-PESA 2015, pág. 6).

En los sectores rurales la dinámica agrícola tiene impacto, tanto

en los niveles de pobreza como en la seguridad alimentaria. En Centroamérica ha habido un énfasis en la agricultura de exportación, que potencialmente debería ser generadora de ingresos en los sectores rurales. Sin embargo de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, la dinámica de competitividad, de la agricultura de exportación no es clara. Al aproximarla por la productividad agrícola y la participación en el mercado, se tiene que por una parte el crecimiento de los rendimientos en los productos de exportación de los países centroamericanos es errática, y no siempre logran el ritmo internacional. Aunque se tiene diversificación y aumento de las exportaciones de algunos productos agropecuarios, para el periodo 2000-2006 de veinticinco partidas arancelarias exportadas por la región al mercado de Estados Unidos, no más del 32% y, en algunos casos, el 16% de los productos ganaron participación de mercado. Aún más, cerca de la quinta parte de los productos pierden participación en mercados dinámicos (CEPAL 2009, pág. 32).

En contraste, en el cuadro 2 se presenta el comportamiento de la

producción, exportación e importación de los granos básicos para cada uno de los países centroamericanos, según periodo. A nivel de región centroamericana, se observa un incremento en la producción de granos básicos. Se destaca la producción de arroz que mostró el mayor crecimiento durante los periodos seleccionados (33,4% de un periodo a otro). Contrariamente la producción de frijol mostró una menor tasa de crecimiento, un 13% aproximadamente, y la producción de maíz con un 19%. Los países que muestran un crecimiento importante en la producción de arroz son Nicaragua y Costa Rica. Es importante mencionar que Nicaragua es el país de la región con una mayor producción de granos básicos y junto con Honduras uno de los más pobres.

Sin embargo, tal como se observa en el cuadro 3, se presenta una fuerte dependencia de los países centroamericanos de las importaciones de alimentos básicos. De los seis productos mostrados Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá importan en cinco de ellos más del 50% de los requerimientos internos.

CUADRO 2
CENTROAMÉRICA: COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN,
EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE GRANOS BÁSICOS
SEGÚN PERIODO, TM

	Arroz		Frijol		Maíz	
	2004-2007	2008-2011	2004-2007	2008-2011	2004-2007	2008-2011
Producción (Mt)						
Costa Rica	504	686	39	46	58	75
El Salvador	77	90	311	311	2817	3178
Guatemala	86	76	478	695	4796	6559
Honduras	77	119	264	228	2050	2215
Nicaragua	776	1041	735	785	1989	1926
Centroamérica	1520	2012	1827	2065	11710	13953
Exportaciones (Mt)						
Costa Rica	16	28	3	7	73	41
El Salvador	8	20	13	12	273	325
Guatemala	17	47	10	11	95	68
Honduras	6	12	8	35	23	7
Nicaragua	8	23	134	199	11	33
Centroamérica	55	130	168	264	475	474
Importaciones (Mt)						
Costa Rica	457	292	148	172	2272	2546
El Salvador	241	251	94	121	2071	2080
Guatemala	276	275	49	81	2834	2799
Honduras	394	405	28	30	1428	1602
Nicaragua	410	396	11	14	308	549
Centroamérica	1778	1619	330	418	8913	9576

Fuente: FAOSTAT, 2015.

CUADRO 3
DEPENDENCIA DE LA OFERTA DOMÉSTICA
DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS
EN CENTROAMÉRICA

(en porcentajes)

País	Arroz	Carne	Frijoles	Frutas	Hortalizas	Maíz
Costa Rica	21,71	2,18	74,39	10,26	90,02	96,91
El Salvador	83,53	9,43	41,96	31,76	63,69	44,4
Guatemala	72,82	20,72	13,13	3,16	2,59	30
Honduras	78,45	10,16	13,81	12,49	7,6	39,81
Nicaragua	20,64	2,09	2,32	8,41	65,96	22,82
Panamá	16,26	5,5	51,89	5,61	9,29	80,9

Fuente: IICA, 2013, p. 188, a partir de datos de FAOSTAT y COMTRADE 2013.

Dicha dependencia refiere a la falta de prioridad de la producción básica que se refleja en el rezago en los rendimientos agrícolas, como lo señala la CEPAL (2009, pág. 31).

La situación de los pequeños productores de granos básicos, fue aproximada en un exhaustivo análisis de Baumeister, E. (2009) quien estima que entre el 46 y el 47% de la producción de maíz, frijol y sorgo se destina al autoconsumo por las familias que los producen. Con lo cual se estima que con dichas cantidades no se satisfacen las necesidades alimenticias familiares, lo cual se corrobora que en alto porcentaje (30%) de los productores de granos básicos

se encuentran en pobreza extrema (Baumeister, 2009, pág. 22).

En consecuencia en Centroamérica se presenta una situación de la SAN con disminución de la subnutrición, pero no por ello con problemas graves en la relación desnutrición y pobreza extrema. Problemática en la cual la estrategia exportadora de productos agrícolas y el aumento de la dependencia externa de granos básicos, junto a la fragilidad de la agricultura campesina se conjugan para la prevalencia de inseguridad alimentaria, por provisión de insuficientes ingresos y menor producción local.

Enfoque de cadenas en las políticas productivas de seguridad alimentaria

La estrategia de vinculación en cadenas de valor se ha incorporado como parte del instrumental de políticas. En este apartado se analizan los enfoques que sustentan dichas propuestas, así como el análisis particular de las cadenas de granos básicos en Centroamérica, a efectos de clarificar las situaciones que presentan en tanto parte del enfrentamiento de la inseguridad alimentaria.

La participación en cadenas de valor ¿una estrategia a seguir?

En esta línea se inscribe el enfoque de Global Harvest Initiative que plantea el desbloqueo del poder del comercio para desencadenar los beneficios del desarrollo y la seguridad alimentaria. La apertura y establecimiento de reglas y sistemas regulatorios adecuados en los países es la clave. Esto refiere a (Global Harvest Initiative, 2013):

- Consistencia y transparencia en los sistemas de regulación de inocuidad de alimentos.
- Los aspectos legales y regulatorios en todos los segmentos de la cadena de valor.
- Los instrumentos de la política comercial que fortalezcan sistemas confiables para movilizar bienes y servicios.

- Un fuerte énfasis en los servicios con leyes y regulaciones que apoyen sistemas abiertos de transporte y servicios de distribución, servicios financieros, servicios al por mayor y al detalle.
- Protección adecuada y equitativa de la propiedad intelectual.
- Manejo cuidadoso de los mercados agrícolas en la medida que se globalizan de forma que no amenacen el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria.
- Un desarrollo de capacidades con enfoque comercial para facilitar el desarrollo de mercados y generar reformas regulatorias en el sector agrícola.

Sin embargo, el enfoque de cadenas de valor utilizado ya no en términos normativos sino en términos analíticos, se plantea que el enfoque encaja bien para entender cómo la población pobre de las áreas rurales de los países en desarrollo pueden vincularse o mejorar su participación en el comercio interno, regional o internacional (Mitchell, Keane, & Coles, 2009, pág. iv). Se pueden puntualizar como beneficios del análisis los siguientes (*Ibidem*):

- Se puede reconocer la falta de poder económico de los beneficiarios en comparación con las empresas más poderosas

que establecen las reglas del juego en la cadena de valor.

- Debido a su enfoque de mercado incorpora la viabilidad económica y la sostenibilidad comercial.
- Es una poderosa herramienta de diagnóstico porque puede identificar aspectos críticos y de bloqueo para grupos meta específicos, proveyendo un marco para realizar intervenciones modificar pobreza de recursos.
- Identifica las rentas básicas y las barreras de entrada que determinan quién se beneficia de la producción para los diversos mercados.
- Es inherentemente escalable, desde un énfasis en el desarrollo de la cadena de valor de un productor, grupo de empresas a un conglomerado de empresas, regiones o un país.
- Puede proveer una política o instrumento de reestructuración para contrarrestar, tanto las fallas de mercado como del Estado.

En consideración a la efectividad de las políticas surge la pregunta ¿Dónde ubicar los apoyos si se tiene ayuda para el Comercio? La producción agrícola en los países en desarrollo es sujeta de ayuda para el comercio, por parte de los países desarrollados y los organismos in-

ternacionales, a efectos de superar limitaciones en infraestructura para mejorar su participación. Normalmente esta va asociada con procesos de liberalización comercial.

En relación con la problemática de seguridad alimentaria este enfoque centraría más la opción para los trabajadores y pequeños productores de participar en la producción de bienes transables, que en contraparte crean ingresos y capacidad de compra.

Sin embargo, si se consideran los centros de poder en las cadenas es interesante tomar nota de las consecuencias de la ayuda para el comercio sobre los pequeños productores y trabajadores pues los resultados en el desarrollo dependerán fundamentalmente de la estructura de la cadena de valor y del punto meta en la cadena al que se orienta la ayuda (Mayer & Milberg, 2013). Si el poder se concentra en la parte alta de la cadena, las rentas tienden a fluir hacia arriba. En estas condiciones si la ayuda se inserta en segmentos hacia adelante en la cadena respecto a la posición ocupadas por los trabajadores y pequeños productores, la mayor parte de los beneficios también fluirán hacia arriba, quedando poco en la base. Si la ayuda se orienta a infraestructura y desarrollo de capacidades productivas, aunque necesarias, por sí misma no necesariamente son suficientes para asegurar que los trabajadores, pequeños productores y comunidades locales capturen una parte justa de las ganancias, a me-

nos que se organicen simultáneamente para ello (Mayer & Milberg, 2013, pág. 11).

Aunque la ayuda podría aumentar el comercio, la presencia de una estructura asimétrica de los mercados a lo largo de las redes globales de producción, no hay certeza acerca del beneficio a los trabajadores y a los pequeños productores en capturar las ganancias de la expansión del comercio. El enfoque de cadenas puede ayudar a orientar más efectivamente la ayuda. Si se orienta directamente a empoderar o mejorar la productividad de los trabajadores y los pequeños productores sería más probable que haya consecuencias sostenibles para el desarrollo (Mayer & Milberg, 2013, pág. 15).

Las cadenas de valor de granos básicos en Centroamérica

Al intentar descubrir el funcionamiento de las cadenas de valor de granos básicos en Centroamérica, a partir de estudios recientes, llama la atención que se ha trabajado en varias líneas:

1. ***Mapeo de actores para observar la innovación***
El mapeo focaliza en el peso de los actores: cantidad de actores directos o indirectos por segmento de la cadena, y tipos de actividades (Consultoría RTC, 2012, pág. 86).
2. ***Condiciones de competencia.***
Incorpora análisis de actores en la cadena, integración vertical y horizontal, concentración de mercados, barreras de entrada (establecidas en el convenio de comercialización) (Superintendencia de la competencia, 2012).
3. ***Un creciente interés por entender la gobernanza.***
A partir de ellos, se deducen los siguientes elementos de las cadenas por país.

En el caso de Guatemala, los estudios disponibles permiten observar las cadenas de arroz, frijol negro y maíz. Estos productos son relevantes para el país, en la medida que el maíz tiene una presencia mayoritaria en la superficie agrícola, y por otra la producción de frijol posiciona a Guatemala como segundo productor en Centroamérica.

Guatemala depende de importaciones de arroz en alrededor del 70%. Presenta una cadena regulada en precios e importación, mediante la presencia de la Asociación Guatemalteca de Arroz (ARROZGUA) (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010, págs. 35-37). En la cadena del frijol (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 36-37) hay un rasgo notable, que es la percepción de los productores de que es un producto rentable, pero que operan en una cadena con relaciones básicamente de mercado abierto, en el cual la gobernanza la ejercen los intermediarios. En el caso del maíz, es el grano que históricamente significa

una mayor importancia social, cubriendo un 67% de la superficie agrícola, siendo Guatemala el mayor productor del área centroamericana en el 2010 (Consultoría RTC, 2012, pág. 86). Los términos arancelarios son 0% en el contingente TLC, y fuera de él 35% en maíz blanco y 20% para el maíz amarillo. (Etten & Fuentes, 2004).

El Salvador depende de la importación de arroz, aunque en conjunto la producción de granos básicos constituye una quinta parte del producto interno bruto agrícola, (PIBA). Las cadenas muestran un funcionamiento de mercado fuerte, con poca intervención. Las cadenas son controladas por comercializadores. (Superintendencia de la competencia, 2012). Respecto a las cadenas de frijol, maíz blanco (Ángel, 2008) y sorgo, son actividades propias de pequeños productores y agricultura familiar, con autoconsumo entre el 21% (frijol) y el 28% (sorgo). De quince a veinte comerciantes dominan el mercado, e incluso en el caso de los frijoles controlan la importación. (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 17-19)

En Honduras, la cadena del arroz (SAG - IICA, 2015) muestra una cadena en crecimiento en la producción reciente, pero con poca organización. La producción la dominan grandes productores, el procesamiento lo dominan cuatro industrias con un 85% del mercado.

Por otra parte, la cadena de maíz blanco (García-Jiménez &

Grandlgruber, 2014, págs. 22-23), tiene la presencia cuantiosa de pequeños productores, con un alto aporte en la producción, en una cadena con regulación de precios e importación, que es dominada por productores medianos y grandes con capacidad de acopio, así como de comercializadores.

De Nicaragua, se dispone, en este estudio, de información de las cadenas de arroz (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010, págs. 30-31) y frijol negro (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 36-37), ambos básicos en la dieta del país. La cadena del arroz, históricamente estuvo en manos de pequeños productores. Es un producto que mantiene un grado importante de protección, y de regulación del mercado mediante ANAR. La gobernanza de la cadena; sin embargo, la mantiene una empresa comercializadora que maneja el 80% del mercado.

La cadena del frijol negro ha sido muy competitiva en Centroamérica en razón de sus rendimientos agrícolas y bajos costos. Presenta una participación de pequeños productores que alcanza la mitad del área en producción. Curiosamente no es una cadena regulada, en la que la gobernanza está regida por comercializadores y empresas verticalmente integradas. Es interesante que esta cadena en el comercio centroamericano no ha logrado desarrollar la fase de empaque que se realiza en los países compradores, tal como Costa Rica.

De Costa Rica, se tiene información de tres de sus cadenas de granos básicos. El arroz y el frijol son parte de la dieta diaria. La cadena del arroz en el proceso de apertura de la economía perdió producción y mercado local. Su estructura productiva incorpora pequeños y medianos productores. Es una cadena regulada mediante la presencia de la Corporación Arrocera Nacional de Costa Rica (CONARROZ). La gobernanza de la cadena transita por una disputa entre CONARROZ y los comercializadores y supermercados, que mantiene un grado de protección del 35% (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010, págs. 30-31), con una aplicación reciente de la cláusula de salvaguarda.^{1/5}

La cadena del frijol negro (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 22-23), es dominada por pequeños y medianos en la producción, que sin embargo, a diferencia de la cadena del arroz, no tiene protección arancelaria. La importación es regulada mediante estimación de necesidades y asignación de contingentes de acuerdo a compras a los porcentajes de compras a los productores locales. Este mecanismo lo concentran los comercializadores y

supermercados. Un caso similar de pérdida de la producción lo constituye la cadena del maíz.

Síntesis de resultados y enfoques

En el cuadro 4 se presenta una síntesis, poniendo énfasis en dos aspectos de la cadena de valor: presencia de regulaciones en la comercialización y actores dominantes en la cadena. Llama la atención la falta de institucionalidad, principalmente en cadenas donde hay gran participación de pequeños productores y agricultura familiar. En el caso del arroz hay presencia en tres países de organizaciones del sector que participan de la regulación del mercado, aunque en ellos se refleje la presencia de los grandes productores con integración vertical. En el caso del frijol se tiene casos extremos de comercialización plena de mercado como en Guatemala, y cierto nivel de regulación como en Costa Rica, pero sin llegar a la organización sectorial alcanzada por el arroz. En varios países el tema de la trazabilidad de la producción para hacerla valer en el mercado local se ha planteado con mecanismos de coordinación en la cadena.

5. Decreto Ejecutivo 14/08/13.

CUADRO 4

RASGOS DE LA GOBERNANZA EN CADENAS DE GRANOS BÁSICOS DE CENTROAMÉRICA

País	Cadenas			
		Arroz	Frijol	Maíz
Guatemala	Institucionalidad	ARROZGUA		Protegido como sensible
	Actores dominantes	Industriales	Intermediarios	
El Salvador	Institucionalidad			
	Actores dominantes	Industriales	Intermediarios	
Honduras	Institucionalidad		Regulado	Regulado por convenio
	Actores dominantes	Industriales	Comerciantes	Productores medianos y grandes y comercializadores
Nicaragua	Institucionalidad	ANAR: precios al productor, importaciones		
	Actores dominantes	Industrias	Intermediarios. Cadena desintegrada	
Costa Rica	Institucionalidad	CONARROZ	Regulado MAG: compras locales e importación	
	Actores dominantes	CONARROZ Industria Comercializadores	Intermediarios	

Fuente: Elaboración propia con base en (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010), (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014), (Consultoría RTC, 2012), (Etten & Fuentes, 2004), (Superintendencia de la competencia, 2012), (SAG - IICA, 2015).

Reflexiones

- Centroamérica ha enfrentado la problemática de la inseguridad alimentaria con desarrollos en la institucionalidad y políticas que le deparan importantes avances a nivel comparativo con otras regiones del mundo.
- Sin embargo: 1-Ello no ha repercutido en que las hambrunas, su expresión más grave, hayan sido erradicadas. 2-Persiste una alta vulnerabilidad en las poblaciones rurales a padecer la hambruna frente a desastres naturales, que afectan la producción de subsistencia. 3- Asimismo, los problemas de precios y enfermedades del café impactan fuertemente generando problemas gravísimos de acceso a los alimentos, mostrando la reducida diversificación productiva y de ingresos en los sectores rurales.
- Como corolario, al hacer el análisis por dimensiones de la seguridad alimentaria persisten problemas graves en amplios sectores de la población centroamericana.
- Desde la perspectiva del autoabastecimiento, la producción de alimentos básicos presenta problemas de heterogeneidad productiva, bajos rendimientos y por su base en

la agricultura familiar requiere de procesos de apoyo directo así como de impulso a los mercados locales. El mercado de granos básicos se caracteriza por un desabastecimiento que se magnifica con los diferentes sucesos climáticos o distorsiones en los mercados internacionales de alimentos. Este desabastecimiento se cubre con las importaciones de alimentos para cubrir la demanda doméstica; sin embargo, los precios de importación y las condiciones de escasez en los mercados internos de los países pobres ocasiona una suba de los precios que aunado a la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos esto se vuelve un problema ya que se disminuye el consumo.

- En su relación comercial internacional, Centroamérica muestra la vulnerabilidad característica en los países de menor desarrollo relativo. La crisis internacional como la del 2009 y un entorno macroeconómico en desequilibrio ocasionaron pérdidas de empleos magnificando los efectos en los ingresos de las familias más pobres. La orientación de las economías hacia la agroexportación, en desmedro de la producción de granos básicos, al nivel agregado no se ha revertido en capacidad de compra para satisfacer las necesidades básicas por am-

plios sectores sociales a nivel rural y urbano, como lo manifiestan los indicadores de seguridad alimentaria y pobreza.

- La operación de las cadenas de granos básicos en Centroamérica se caracteriza por la falta de institucionalidad, principalmente en cadenas donde hay gran participación de pequeños productores y agricultura familiar. Las cadenas con mayor institucionalidad normalmente son dominadas por productores grandes y comercializadores. Ello afecta que la producción de granos básicos presente dificultades para la seguridad alimentaria de los pequeños productores y situaciones de baja transparencia en la comercialización.
- Ante el problema de la seguridad alimentaria en Centroamérica, las acciones de políticas se han dirigido al ámbito alimentario, focalizando más en acciones nutricionales que en estrategias para afectar la estructura del sistema alimentario. Hay un rezago en la productividad agrícola que debe afrontarse, con lo cual mejorarían las condiciones para resolver la seguridad alimentaria, en términos de ingresos por exportaciones y autoabastecimiento de alimentos.

Bibliografía

AGEXPRONT. (2012). *Informe de estudio de línea base. Promoción de la seguridad alimentaria en familias integrantes de 30 encadenamientos empresariales*. Programa de Acceso a Mercados Dinámicos para PYMES Rurales apoyado por USAID y ejecutado por AGEXPORT, Ciudad de Guatemala.

Ángel, A. (2008). *Análisis del mercado de Granos Básicos en Centroamérica: enfoque en el Salvador*. Programa Mundial de Alimentos Retrieved from <http://www.amyangel.webs.com/ESfinal.pdf>.

Austin, K., McKinney, L., & Thompson, G. (2012). Agricultural Trade Dependency and the Threat of Starvation. *International Journal of Sociology*, 42(2), 68–89. doi:10.2753/IJS0020-7659420204

Baumeister, E. (2009). *Pequeños productores de granos básicos en América Central* (p. 22). Honduras. FAO - RUTA, Honduras.

- Beuchet, T., & Virchow, D. (2012). Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agriculture and Human Values*, 29(2), 259–273. doi:10.1007
- CB24.TV. (febrero de 21 de 2014). Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://cb24.tv/hongo-del-cafe-podria-provocar-hambruna-en-nicaragua/>
- CEPAL. (2009). *Centroamérica: crisis global y crecimiento agropecuario*. Reunión de Expertos sobre Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza por medio de la Diversificación Agropecuaria Orientada por el Comercio Guatemala, Guatemala, 4 y 5 de marzo de 2009, Ciudad de Guatemala.
- _____. (2012). *Centroamérica y República Dominicana: crecimiento, ciclos y transformación*. Centroamérica y República Dominicana: Crecimiento, Ciclos y Transformación, Mexico, D.F.
- Consultoría RTC. (2012). *Mapeo de actores de la innovación tecnológica en las cadenas de valor del maíz y frijol*. IICA REDSICTA COSUDE, Guatemala.
- Dutoit, L., Hernández, K., & Urrutia, C. (2010). *Transmisión de precios en los mercados de maíz y arroz en América Latina (No. 190)*. Santiago de Chile. (págs. 35-37). Santiago de Chile: CEPAL.
- El Clarín. (2 de agosto de 2001). La hambruna azota casi un millón de personas en América Central. Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2001/08/02/i-03001.htm>
- El Universo. (7 de enero de 2010). Sequía puede provocar hambruna en Centroamérica dentro de poco tiempo. Recuperado el 30 de marzo de 2015.
- Etten, J., & Fuentes, M. (2004). La crisis del maíz en Guatemala: las importaciones de maíz y la agricultura familiar. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 30(1/2), 51-66. Recuperado el 01 de 07 de 2015, de <http://www.jstor.org/stable/25661376>
- Excelsior. (20 de 09 de 2014). Especialistas advierten sobre una hambruna en Centroamérica. *Excelsior*. doi:<http://www.excelsior.com.mx/global/2014/09/20/982667>
- FAO. (2009). *El estado de la inseguridad alimentaria en el*

- mundo 2009: Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas.* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Obtenido de www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm
- _____. (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014.* FAO, Roma. doi:ISBN 9789253085262
- _____. (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. 2013.* Roma, Italia: FAO.
- FAO, FIDA, PMA. (2014). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición.* Roma, Italia.: FAO.
- FAO, PESA, Centroamérica. (2015). *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos básicos Recuperado el 2 de enero de 2015, de <http://www.pesacentroamerica.org/>.* Ciudad de Panamá. Obtenido de www.pesacentroamerica.org/
- FAO, FIDA, PMA. (2014). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición.* Roma, Italia: FAO.
- FAO/ PMA / FIDA. (2011). *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo 2011; ¿cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?* FAO, Roma. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s>
- García-Jiménez, H., & Grandlgruber, B. (2014). *Gobernanza y acuerdos institucionales en las cadenas del frijol y del maíz en Centroamérica.* No. LC/MEX/W.10), CEPAL-FAO, "Transparencia y competencia en los mercados de frijol y maíz en países centroamericanos", realizado por la sede Subregional de la CEPAL en México, México, D.F.
- Global Harvest Initiative. (2013). *International Trade and Agriculture: supporting value chains to deliver Development and Food Security.* Washington D.C. Obtenido de www.globalharvestinitiative.org
- Gobierno de El Salvador. (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Garantizando el derecho a una alimentación saludable con inclusión y equidad 2011-*

2015. San Salvador, El Salvador.
- Gordillo de Anda, G. (Agosto de 2004). Seguridad alimentaria y agricultura familiar. *Revista de la CEPAL* (83), 71 - 84.
- Guardiola, J., & González Gómez, M. (2010). La influencia de la desigualdad en la desnutrición de América Latina; una perspectiva desde la economía. *Nutrición Hospitalaria*, 25m. <http://doi.org/3>, 38-43.
- IICA. (2013). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: IICA. doi:ISBN 9789292485047
- INFO 7. (6 de setiembre de 2014). Enfrenta Centroamérica sequía sin precedentes en 40 años. Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://www.info7.com.mx/a/noticia/513112>
- MAG. (2010). *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010.2021*. San José, Costa Rica.
- MAGFOR-Nicaragua. (2009). *Política de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional desde el sector público agropecuario y rural*. Managua Nicaragua. Managua, Nicaragua.
- Mayer, F., & Milberg, W. (2013). *Aid for Trade in a world of global value chains : chain power , the distribution of rents and implications for the form of aid*. Capturing the Gains. Economic and social up-grading in global production networks, Duke University, Durham, NC. USA.
- Mesa Campesina. (s.f.). *Mesa Campesina*. Recuperado el 5 de enero de 2015, de Vía Campesina, la voz de las campesinas y los campesinos del mundo: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-sobera>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. MIDEPLAN, San José, Costa Rica. Obtenido de <https://app.box.com/pnd2015>
- _____. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. MIDEPLAN, San José , Costa Rica.
- _____. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón"*:

- 2006-2010. MIDEPLAN, San Jose, Costa Rica.
- Ministerio de Salud Costa Rica. (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 - 2021*. San Jose, Costa Rica.
- Mitchell, J., Keane, J., & Coles, C. (2009). *Trading Up : How a Value Chain Approach Can Benefit the Rural Poor*. COPLA Global: Overseas Development Insititute, London, UK. Recuperado el 1 de abril de 2015, de www.odi.org.uk
- Nuevo Diario. (¿¿¿¿¿). Aumenta riesgo de hambruna en Centroamérica. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/230817>
- PRESANCA II. (2011). *Centroamérica en Cifras. Datos de la Seguridad Alimentaria Nutricional y Agricultura Familiar*. Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centro América II.
- SAG - IICA. (2015). *Plan estratégico y programa de inversión para el desarrollo competitivo de la cadena de valor de arroz en Honduras*. . IICA, Tegucigalpa, Honduras.
- Schejtman, A. (2006). *Seguridad, Sistemas y Políticas Alimentarias en Centroamérica*. Debates y temas rurales, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial de Honduras. (2010). *Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional*. Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia, Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN). Tegucigalpa, Honduras.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Gobierno de Guatemala, Ciudad de Guatemala. Recuperado el 18 de Diciembre de 2014, de www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley_de-SAN.p
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2008). *Plan Nacional de Alimentos Costa Rica: oportunidad para la agricultura nacional*. San José, Costa Rica.
- Superintendencia de la competencia. (2012). *Actualización del estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio 2012*. Antiguo Cuscatlán, La Libertad ◇