

Título: Reflexiones en torno a la seguridad alimentaria en Argentina.

Autora: Stella Maris Toler joseblanc@concordia.com.ar

Facultad de Ciencias de la Administración

Universidad Nacional de Entre Ríos – Argentina.

Abstract

El trabajo se propone presentar algunas líneas de reflexión en torno a la situación actual de Argentina respecto de la seguridad alimentaria entendida como el derecho de toda persona a la alimentación nutricional y culturalmente adecuada y suficiente. Sabido es que el país vive la paradójica y crítica situación de ser reconocido como proveedor de alimentos y simultáneamente mostrar parte de su población con indigencia, desnutrición, hambre. En ese marco se entiende que debe analizarse la cuestión como problemática alimentaria, reconociendo todas las condiciones materiales relativas a la disponibilidad de alimentos y las posibilidades de acceso, considerando las transformaciones macroeconómicas recientes (Plan de Convertibilidad), las políticas públicas sectoriales y cambios tecnológicos y organizativos.

Asimismo es pertinente mostrar algunos aspectos sustanciales relativos a las políticas públicas asistenciales de alimentos vigentes, cuestionando si meramente se trata de gestionar la pobreza, viviendo una situación de “emergencia permanente” o de apostar a su erradicación. La segmentación del problema y su focalización ha redundado en programas superpuestos, con modos de acceso impregnados de clientelismo político y singularidad de satisfactores lo que no resulta en un desarrollo transformador de lo social, que aumente la autodependencia (Mandred Max Neff y

otros, 1991) y las capacidades (Amartya Sen, 2000). Las reflexiones permitirán esbozar algunas alternativas tendientes a la superación de reduccionismos.

Palabras claves: Argentina - seguridad alimentaria – soberanía alimentaria – disponibilidad y acceso a los alimentos.

“El hambre, la desnutrición y la exclusión social de millones de personas no son efecto de la fatalidad, de un accidente, de un problema de la geografía o de los fenómenos climatológicos.

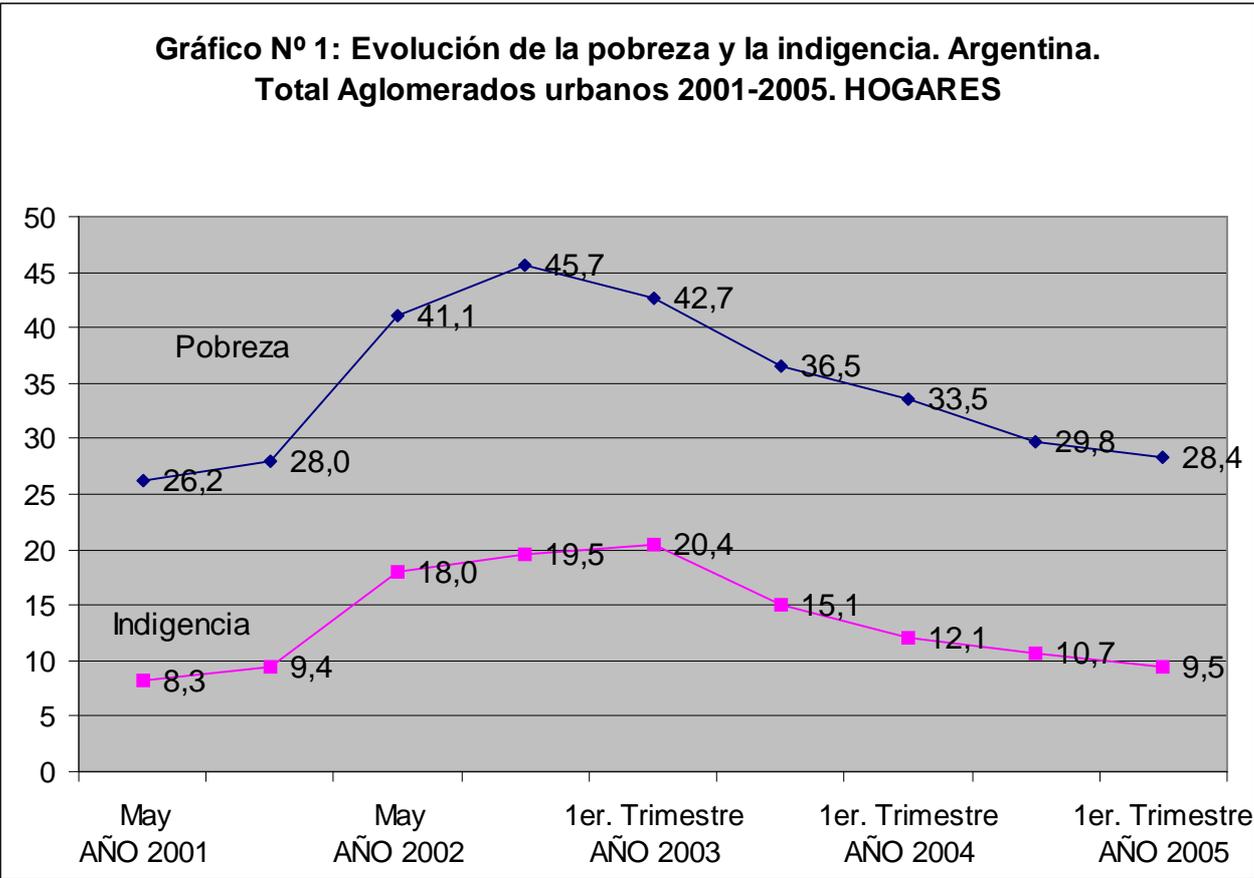
Son una consecuencia de determinadas políticas económicas, agrícolas y comerciales a escala mundial, regional y nacional que han sido impuestas por los poderes de los países desarrollados, sus corporaciones y sus aliados en el tercer mundo, en su afán de mantener y acrecentar su hegemonía política, económica, cultural y militar”

Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, septiembre de 2001

1. Paradoja Argentina: productora de alimentos y población con hambre

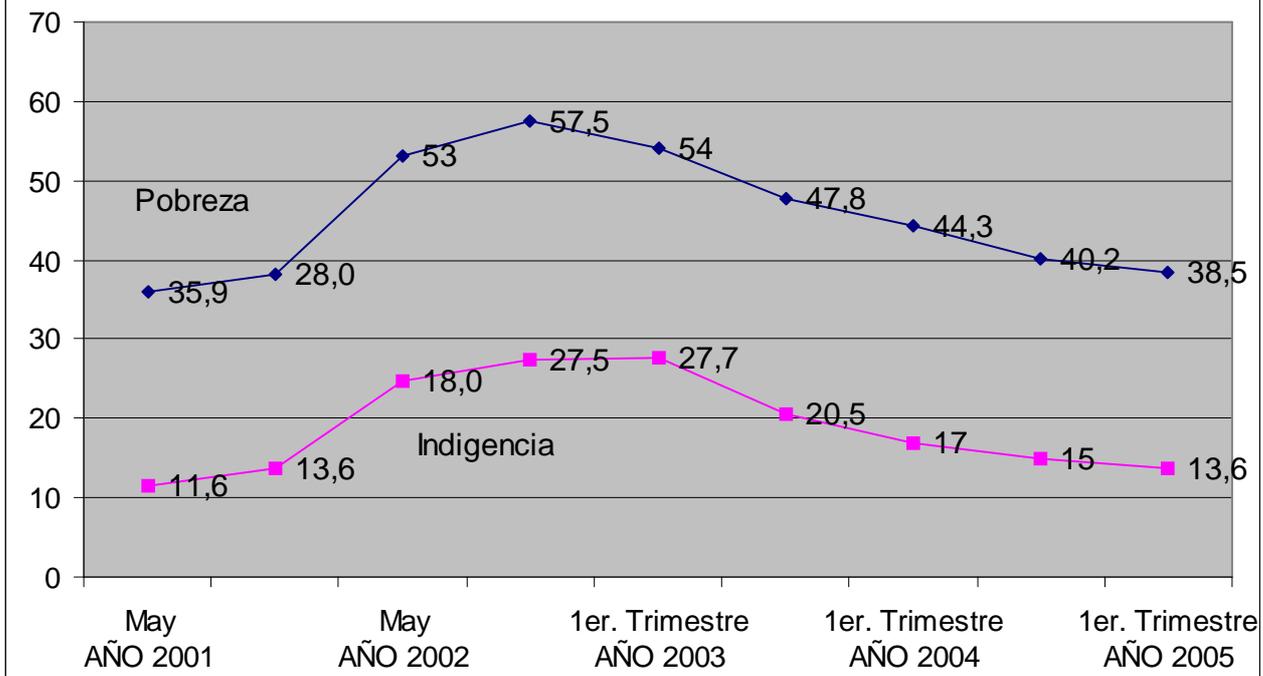
Se parte de reflexionar en torno a un problema considerado central y crítico en Argentina: porqué si se produce alimentos para dar de comer a un número de personas tal que representa varias veces su propia población, hay sectores sociales amplios que padecen hambre y desnutrición. La paradoja puede formularse en términos más amplios: cómo es posible que exista hambre, miseria y pobreza en Argentina cuando se trata de un país que no presenta déficit de alimentos y es un exportador neto de cereales y otros productos básicos alimentarios en la economía mundial. Esta situación fue severa en el 2002, luego de padecer los estragos provocados por el Plan de Convertibilidad y su crisis. Según Pierre Salama (2004), la significativa volatilidad en el crecimiento se tradujo en una extrema vulnerabilidad de la mayor parte de su población, vulnerabilidad que incluyó lo relativo al derecho básico a la alimentación.

Como se aprecia en los Gráficos 1 y 2, en plena crisis, en el segundo semestre del 2002, alrededor del 46% de los hogares urbanos, que representaban un 57% de compatriotas argentinos, eran pobres, es decir que no alcanzaban con sus ingresos a cubrir la canasta total de bienes; y un 19,5% de los hogares –27,5% de personas– eran indigentes, no cubrían con sus ingresos la canasta básica alimentaria, padecían hambre, es decir tenían conculcado el derecho a la alimentación. Pero esta situación no era homogénea en el país y mostraba diferencias regionales. Particularmente, Concordia, Entre Ríos, sede la Facultad en la cual ejerzo como docente universitaria, era la ciudad más pobre de Argentina, con más del 70% de su población ubicada debajo de la línea de pobreza, y más del 50% en condición de indigencia.



Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares puntual y continua del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**Gráfico N° 2: Evolución de la pobreza y la indigencia. Argentina.
Total Aglomerados urbanos 2001-2005. PERSONAS**



Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares puntual y continua del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

El problema no ha sido superado completamente. Los mismos gráficos muestran que en el 2005, un 13,5% de su población, correspondiente al 9,5% de los hogares, era indigente. Los aglomerados Gran Resistencia (Chaco) y Concordia (Entre Ríos) muestran las cifras más elevadas: tienen un 20% y 27% de sus hogares, que representan un 19% y 29% de su población, respectivamente, en situación de indigencia, con ingresos que no cubren la canasta básica de alimentos. Si se quiere ser crítico no hay que usar eufemismos, hay que decirlo con toda claridad: un cuarto de los compatriotas de esas ciudades tiene hambre, aún cuando el discurso

dominante exprese que Argentina se encuentra en franca recuperación de su crisis. Las cifras caen en tanto agregados estadísticos, pero hay seres que no se enteran, que siguen padeciendo condiciones inhumanas.

Una mirada más detenida de las cifras reconocidas oficialmente, permite detectar que en Argentina, en el primer semestre del 2005, el 55% de los niños menores de 14 años son pobres, siendo Concordia la ciudad que detenta el porcentaje más alto: 72%. Respecto de la indigencia, en el mismo período, para menores de 14 años, el valor para Argentina es del 22%, encontrándose en Concordia el porcentaje más elevado: 41%. Es decir, Concordia tiene un 41% de sus niños menores de 14 años con hambre.

No se detectan actualmente, en forma significativa, las dolorosas imágenes periodísticas que recorrieron el país y el mundo, de niños emaciados, de finales del 2001 o comienzos del 2002, en el pico de la crisis, o sea situaciones de desnutrición aguda, lo cual no implica negar la existencia del hambre sino reconocer que se expresa de manera diferente. Diversos estudios a los que refiere Adrián Díaz (2005), revelan que se encuentra prevalencia de retardo en el crecimiento o desnutrición crónica, anemia o desnutrición oculta y obesidad. Es el resultado de numerosos factores entre los que se detectan la deficiente ingesta de micronutrientes y consumo desmedido de azúcares y grasas saturadas.

2. ¿Hay vigencia plena de la seguridad alimentaria en Argentina?

El problema debe ser abordado desde la perspectiva de la seguridad alimentaria entendida como un derecho, como la concibe la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) desde los años 70. Corresponde recordar que en la década de los 80, la vigencia de esquemas neoliberales viró el

concepto hacia la categoría capacidad de las personas. No se trata de un mero cambio de palabras sino la expresión de un traslado de la responsabilidad hacia lo exclusivamente individual, cuestión que tenía consonancia con el saber convencional económico dominante.

En ese sentido, lo que en materia de política económica interesa a unos pocos es lo que se entiende que es beneficioso para todos, y la pobreza y la exclusión social no se vinculan con formas de distribución regresiva del ingreso, sino con problemas de producción, con la falta de competitividad individual. Si en el corto plazo se visualizan algunos impactos negativos, se cree que serán cuestiones transitorias y la erradicación llegará con el crecimiento (Rubén Lo Vuolo, 2001).

Amartya Sen (2000) ha hecho una fundada crítica a ese modo de entender la seguridad alimentaria al estudiar las causas de numerosas hambrunas ocurridas en diferentes tiempos y lugares. Expresa que se ha puesto la atención exclusivamente en la producción nacional de alimentos, cuando lo que corresponde es analizar no sólo la disponibilidad de alimentos sino dirimir la vigencia de los derechos de las personas a acceder a los mismos. *“Es fácil que ocurra y, de hecho, puede haber incluso una gran hambruna, aunque el nivel general de existencias de alimentos sea alto y no disminuya –y se haya alcanzado incluso un nivel ‘máximo’- en la economía en su conjunto”* (Amartya Sen, 2000, pág. 205). Concretamente, la capacidad depende de la vigencia plena y de hecho de los derechos a acceder.

En ese marco de discusión, Patricia Aguirre (2003) propone que la seguridad alimentaria refiere al derecho de todas las personas a acceder a alimentos nutricionalmente, pero también culturalmente, adecuados y suficientes. Corresponde discutir, entonces, la cuestión alimentaria como una problemática

compleja, que puede ser analizada en el nivel macroeconómico –seguridad alimentaria propiamente dicha- que se vincula con poblaciones, grupos de personas, y en el nivel microsocial que abarca lo relativo a las estrategias de consumo que refieren a las prácticas y las representaciones, cuyo análisis se centra en los hogares.

En ese marco, se entiende que la alimentación hace a la propia identidad de cada persona y hogar. Es decir, los valores que dan sentido a la vida, los modos de vivir, las trayectorias, no vienen “después” de la supervivencia biológica, sino que se van construyendo, constituyendo, en el proceso mismo de vivir, de producir y acceder a los alimentos. Por ello, se interpreta que la alimentación es un proceso complejo que involucra procesos biológicos y sociales (Rubén Lo Vuolo, 2001).

En ese marco, el presente trabajo se propone reflexionar sobre aspectos del nivel macroeconómico de la seguridad alimentaria, considerando algunas condiciones materiales que perfilan, en Argentina, nudos problemáticos tanto en lo relativo a la disponibilidad de alimentos, como a su acceso.

3. Aspectos relativos a la disponibilidad de alimentos en Argentina

Este apartado considera algunos problemas relacionados con la producción de alimentos sin pretender cerrar completamente el análisis ya que confluyen dimensiones económicas, ecológicas, políticas, tecnológicas, nutricionales, agronómicas, culturales. De lo que se trata es de visualizar la producción en términos de cadena productiva, procurando identificar los nudos que se erigen en obturadores de la seguridad alimentaria.

Se proponen cuatro aspectos básicos para analizar la disponibilidad: suficiencia, estabilidad, autonomía y sustentabilidad (Patricia Aguirre, 2005). Respecto de la

suficiencia, puede diagnosticarse que Argentina, cuenta con una disponibilidad media de alimentos de alrededor de 3070 calorías per cápita (FAO, 2005). O sea, la disponibilidad calórica –medida en tanto saldo disponible descontada las exportaciones- supera, en promedio, los requerimientos nutricionales de 2700 calorías correspondientes al desgaste energético normal de un adulto. Si se examina la estabilidad de la disponibilidad, pareciera que la variedad productiva, aún vigente a pesar de la preeminencia que van tomando algunos cultivos, permite realizar diversas compensaciones ante algunas oscilaciones estacionales y asegurar variada alimentación a lo largo del año.

Los otros dos aspectos –autonomía y sustentabilidad- no están garantizados plenamente en Argentina. Hay algunos ejes críticos que no aseguran, en el mediano y largo plazo, ni la autonomía ni la sustentabilidad productiva de alimentos.

Más ampliamente, puede interpretarse que si se analizan las condiciones de la seguridad alimentaria, particularmente la autonomía y la sustentabilidad, hay una precondition de fondo que es la soberanía alimentaria. En efecto, siguiendo algunas afirmaciones del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, realizado en La Habana en septiembre del 2001, se entiende que la soberanía alimentaria es el derecho de cada nación a mantener y desarrollar su propia capacidad para producir alimentos básicos del pueblo, respetando tanto la diversidad productiva como cultural. En definitiva, cuanto más fortalecida esté la soberanía alimentaria se favorecerá, garantizará con mayor solvencia, la disponibilidad y el acceso a una alimentación sana y suficiente, especialmente de los sectores de población más vulnerables. La soberanía alimentaria, en tanto concepto desarrollado en el ámbito de movimientos como Vía Campesina, se muestra así como una categoría teórica que pone el

énfasis en el derecho a los alimentos, como lo hace la seguridad alimentaria, pero pregunta incisivamente acerca de la procedencia de los alimentos, la forma de producción. Puede interpretarse que mediante esta categoría se hace hincapié más fuertemente en los dos nudos problemáticos –autonomía y sustentabilidad- de la seguridad alimentaria de Argentina. Y, a su vez, permite realizar una articulación comprensiva del acceso. En definitiva, como se verá al analizar algunos problemas productivos que cancelan la autonomía y la sustentabilidad, lo que ocurre es que se vulnera, simultáneamente, la disponibilidad y el acceso para una porción importante de la población.

En ese sentido, y con especial referencias a las transformaciones ocurridas en los 90 en Argentina, los análisis realizados por Miguel Teubal y Javier Rodríguez (2002) abordan los sistemas agroalimentarios, en el contexto de la mundialización, comprendiendo aspectos de producción, acceso y consumo de alimentos, las relaciones en cada etapa y articulaciones entre ellas, o sea relaciones entre pequeños y medianos empresarios, industriales, del campo y de la comercialización de productos alimenticios, trabajadores rurales y urbanos, técnicos y profesionales del aparato estatal, científicos y técnicos de universidades e instituciones especializadas. Resulta un análisis que busca develar los factores persistentes que hay detrás de lo que el pensamiento dominante en economía llama fuerzas del mercado. En un contexto internacional de fuerte proceso de transnacionalización productiva de alimentos, el denominado Plan de Convertibilidad, instaurado en 1991 con el objetivo de reducir la inflación, significó un ajuste estructural económico, liberalización financiera, desregulaciones, apertura externa arancelaria y tipo de cambio fijo con exclusión de toda posible devaluación monetaria. Una de sus

consecuencias fue la consolidación de un nuevo poder económico que pugnaba por imponerse desde mediados de los 70, implicando la prevalencia del sector financiero sobre el productivo. Ese es marco en el que se dan profundas transformaciones en el sistema agroalimentario argentino, compuesto por complejos agroindustriales referidos a un producto o conjuntos de productos, representativo del 60% de las exportaciones y una porción importante de empleos del sector industrial.

Esas transformaciones tienen que ver con las políticas macroeconómicas citadas, como así también con las que repercutían específicamente sobre sectores, como las medidas desregulatorias, y las relativas a la incorporación de cambios tecnológicos y organizativos.

Los resultados de los análisis de los autores muestran la preeminencia de grandes empresas agroindustriales y supermercados, de capitales transnacionales, o sea que se da un proceso de concentración económica y extranjerización de los complejos, con asimetrías en las articulaciones. Esa concentración y centralización en el capital, que se presentan especialmente en las etapas industriales y de la distribución minorista, les permiten tener una mayor proporción del mercado y posicionarse con más poder de negociación frente a los proveedores, imponiendo condiciones. Un caso paradigmático está constituido por la relación tambo-industria láctea, donde además de fuertes diferencias de precios regionales, hay un diferencial poder de mercado, una marcada asimetría en las relaciones, que se plasma en que el tambero entrega la leche y solamente conocerá el precio efectivamente a cobrar a posteriori de los análisis sobre calidad que hará la industria. Respecto del supermercadismo, se dan estrategias como los contratos, relativos a marcas propias,

con productores, que permiten al supermercado tener mayor independencia respecto a los proveedores industriales.

Por otra parte, el supermercado recibe cotidianamente efectivo pero difiere el pago a sus proveedores en varios meses, lo que sumado a un acceso al crédito abundante, barato y rápido, lo convierte en un negocio financiero altamente rentable.

Con relación a la extranjerización, aunque hubo un crecimiento en el sistema agroalimentario, su incidencia es menor que lo ocurrido en el resto de la economía. El proceso, que afectó a casi todos los complejos, se realiza mediante empresas dominantes a nivel mundial que compran empresas locales con problemas de capitalización o con fuertes endeudamientos, y que representan actividades con alto valor agregado.

Como una forma particular de concentración, se produce un aumento de los procesos de integración vertical o sea la incorporación de actividades anteriores o posteriores del proceso productivo en un núcleo de poder. Las modalidades más frecuentes son la propiedad y por contrato. En el primer caso implica la adquisición de empresas conformándose conglomerados que abarcan complejos diferentes. La integración mediante contrato afecta a diversos complejos –azucarero, fruti hortícola, avícola, lácteo- implicando la imposición de cantidades, precios, calidades, entregas y formas de procesamiento. Se destacan también, entre las transformaciones más notables, los cambios tecnológicos, especialmente la biotecnología, con el auge de las semillas transgénicas que se difunden en un contexto de vacío legal. Representan una merma de costos de desmalezar pero crean subordinaciones y dependencias respecto de empresas transnacionales proveedoras de insumos,

además de los posibles daños sobre la salud humana y la preservación de la biodiversidad.

Los resultados de estas transformaciones han sido la expulsión en términos absolutos de fuerza del trabajo, crecimiento de la producción con reducción de empleos, asimetrías entre grandes empresas y las medianas y pequeñas, especialmente en lo relativo a posibilidades de acceso al crédito y canales de comercialización. Para los consumidores ha implicado menores opciones de elección por cuanto hay procesos de oligopolización en las cadenas.

Para comprender profundamente las transformaciones de los 90, hay que analizar lo ocurrido en el sector agropecuario, entendido como un conjunto de actividades que ocupa un significativo espacio en la historia económica, social y política de Argentina. Aunque aproximadamente sólo contribuye con el 6% del producto bruto interno y un 10% de la fuerza laboral, aporta un 60% de las exportaciones totales. En la región pampeana, más extensiva en la utilización de la tierra, se genera aproximadamente el 70% de la producción agropecuaria y casi la totalidad de las exportaciones de cereales, oleaginosas y ganaderas; mientras que en la zona extrapampeana o de las economías regionales se generan más cultivos industriales y es más trabajo intensiva.

En ambas regiones, las políticas de los 90 influyeron especialmente por la desregulación, quedando como unos de los sectores más abiertos y desregulados del mundo. El crecimiento de la producción y productividad del sector fue significativo en la década, aunque hay coincidencia entre los analistas económicos que no pueden ser caracterizados como excepcional. Por otra parte, se presentan situaciones dispares –mientras unas actividades muestran fuerte crecimiento, otras

decrecen- según tipos de actividad y también un desarrollo más significativo de los cultivos dirigidos a la exportación. Ese crecimiento no se ha traducido en mejoras para pequeños y medianos productores y chacareros, ya que se han dado procesos de concentración económica reflejado en la disminución del número de productores, supuestamente ineficientes e integración vertical por contratos. Asimismo, se destaca, considerando diversos casos como el arroz, el azúcar y el algodón, la vulnerabilidad del sector no sólo por cuestiones climáticas, sino por las fuertes caídas de los precios agropecuarios y las alteraciones en las condiciones externas a la economía.

Respecto de la tecnología puede apreciarse que su incorporación es predominantemente capital intensiva. Se marcan dos períodos. Desde el 90 al 96, coincidente con años de precios agropecuarios reales más altos, se producen aumentos del consumo de fertilizantes, fitosanitarios y adquisiciones de maquinarias. Esta situación se revertirá a partir del 97 cuando, por la crisis del sector, se darán caídas en la incorporación de los tres rubros, con la sola excepción del herbicida glifosato. Esto último por su relación con el cultivo de soja transgénica.

Sobre esta última actividad, se puede apreciar el aumento de la integración vertical que veda el uso posterior de semillas transgénicas, situación que hace que los productores tengan una fuerte dependencia de proveedores extranjeros concentrados en cinco colosos transnacionales. Es significativo destacar que la soja aumenta, en los 90, relativamente poco sus rindes por hectárea, y que el fuerte aumento de la rentabilidad se explica por ser una actividad ahorradora de mano de obra, especialmente en la etapa de siembra, lo que resulta un claro ejemplo de cómo

la tecnología ha coadyuvado a procesos tendientes a una economía más desarticulada socialmente.

Analizando tanto productos pampeanos como extrapampeanos, se concluye que a partir del Plan de Convertibilidad se dio una abrupta caída de los precios reales recibidos por los productores, cuestión que se explica por las distorsiones provenientes del retraso cambiario y la variabilidad internacional de los precios, pero también por efectos de la mayor concentración industrial, supermercadismo y aumento de la integración vertical, factores que han contribuido a debilitar la capacidad de negociación de los productores primarios, especialmente los pequeños y medianos. Esto explica la situación crítica del sector que además se ve agravada, a pesar de la “apertura” económica, por el fuerte aumento de precios de insumos con la sola excepción del glifosato. Uno de ellos, el gasoil, del cual dependen muchos cultivos, representando el 40% del consumo anual total de Argentina, muestra tendencia alcista explicada en gran medida por la fuerte concentración oligopólica de la provisión. En efecto, tres firmas extranjeras manejan el 89% del mercado. Si se complementan los análisis de caída de precios reales agropecuarios con el aumento en este insumo básico y de otros, se puede entender que hay un claro deterioro en los precios relativos de los productos agropecuarios, que conjuntamente con el aumento de tarifas de servicios públicos privatizados incidentes en los costos, ha afectado negativamente la rentabilidad de los productores. A este cuadro, debe agregarse la presión fiscal sobre los pequeños y medianos productores por un esquema impositivo regresivo

Como otro aspecto relevante para entender la crisis del sector agropecuario, se analiza la situación financiera. El financiamiento creció más que el aumento del

producto lo que se reflejó en un crecimiento del endeudamiento. Las razones que impulsaron la situación se relacionan con una alta disponibilidad de créditos con líneas relativamente caras para pequeños y medianos productores y una fuerte incidencia de costos fijos provenientes de la necesidad de reconversión productiva. Ello llevó al sector a soportar pesadas deudas con tasas de interés reales positivas y altos índices de morosidad. Como hay una dependencia fuerte de la banca pública – 70% de los créditos otorgados- la posibilidad de privatización del Banco Nación, que mantuvo en su cartera hipotecas correspondientes a un tercio de las tierras productivas, otorgó un cariz dramático y político a la cuestión. Es de destacar que la privatización está hoy completamente descartada.

El proceso, entonces, no se caracterizó por la farmerización o preeminencia de empresas familiares, sino por concentración en gran propiedad y nuevas formas de organización como los pool de siembra, fondos de inversión de grupos de siembra y magaprodutores, estrategias que sólo miran el negocio de la exportación.

Estos profundos cambios estructurales aún están vigentes en sus núcleos más duros por lo que se concluye que la autonomía y la sustentabilidad, en tanto dimensiones de seguridad alimentaria, o más ampliamente de la soberanía alimentaria, están en situación crítica y requieren un viraje profundo en lo económico, cuestión que no se ha producido aunque se ha salido del llamado Plan de Convertibilidad.

4. Aspectos relativos al acceso a los alimentos en Argentina

Como se expresó siguiendo a Patricia Aguirre (2005), la seguridad alimentaria en nivel macro se examina tanto en el plano de la disponibilidad alimentaria, como respecto de su acceso. Este último aspecto es el que se intentará analizar en este punto. Sin embargo, se destaca que es sólo una cuestión de énfasis ya que como

se puede apreciar en los problemas presentados respecto de la disponibilidad, el acceso, en parte, se va definiendo en la instancia misma de la producción, especialmente si se piensa en los productores medianos y chicos que se han visto desplazados de su actividad o han perdido autonomía, y en el modo como se configuran los precios de los alimentos. En ese sentido, siguiendo a Miguel Teubal y Javier Rodríguez (2002), hay que recordar que hubo un discurso que impulsaba la idea que era necesaria una verdadera revolución tecnológica y la “desaparición de explotaciones pequeñas” para alcanzar una supuesta eficiencia que conduciría a mayores posibilidades de exportación y a una disminución de los precios de los alimentos. Pero mientras los precios en las ramas de las industrias de alimentos más concentradas subían, los agropecuarios caían o se mantuvieron. Estas tendencias afectaron a todos los consumidores pero también a los productores agropecuarios y trabajadores rurales.

De allí el sentido de acudir a la categoría soberanía alimentaria y de comprender que los análisis del sistema agroalimentario no son asuntos sectoriales sino de toda una nación.

Paralelamente, corresponde recordar que no es la mera disponibilidad de alimentos lo que asegura su acceso, como lo expresa, entre otros autores Amartya Sen (2000), ya que es necesario asegurar la capacidad de compra, cuestión que se define no solo por el sistema de precios sino por los niveles de ingresos de la población (Patricia Aguirre, 2004). Asimismo, corresponde discutir el sentido de las políticas públicas del Estado en estos aspectos.

Amartya Sen (2000), para quien crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo ya que en sí no garantiza el prevalecimiento de logros asociados con el bienestar

como el aumento de la expectativa de vida, la salud, el acceso a la educación, trata de dar cuenta de las condiciones reales de vida de los sujetos de una sociedad para lo cual hace falta analizar qué puede hacer o no la gente. Por ejemplo, si efectivamente puede escapar de enfermedades evitables, si está en condiciones de acceder a una buena alimentación, si puede leer y escribir, etc. O sea, se trata de ver las diferentes canastas de bienes y servicios a los que podría acceder concretamente cada persona, lo que en una economía de mercado implica dependencia del salario, de la capacidad de poder vender la fuerza de trabajo, de la habilidad de realizar ciertas acciones, o bien de la seguridad social, de la consideración de la condición de persona o ciudadano, y no sólo un agente en el mercado. Por ello, para Amartya Sen (2000) el desarrollo consiste en la expansión de las capacidades de las personas, y critica los enfoques que se centran en las disponibilidades de alimentos como única explicación del hambre o en el sólo reconocimiento de derechos ya que lo sustancial es ver a qué resultados concretos se llega. La oferta de alimentos, la disponibilidad, es uno de los factores influyentes pero es primordial analizar las consecuencias, las posibilidades genuinas de acceso a la alimentación. Por ello es fundamental el análisis del empleo, la recesión, el nivel de precios relativos, poder adquisitivo de los ingresos y su distribución en períodos cortos ya que las situaciones pueden estar cambiando rápidamente, como los cambios en las llamadas políticas sociales del Estado.

Miguel Teubal y Javier Rodríguez (2002), con relación a los precios de los alimentos, expresan que desde los años 80, los precios de los alimentos aumentaron respecto de los no alimentarios, y que la relación de precios agropecuarios/no agropecuarios tiene, desde mediados de los 70, una tendencia declinante a largo plazo. Esta

paradojal situación se acompaña de otro significativo fenómeno del sistema agroalimentario: en promedio, los precios minoristas de alimentos, aún cuando en términos reales tendieron en general a caer, han aumentado respecto de los precios agropecuarios, o sea que los márgenes de comercialización –relación entre precios minoristas y mayoristas- y totales –relación entre precios minoristas o al consumidor y agropecuarios o recibidos por el productor- se han ensanchado a lo largo del período, dinámica que se profundiza en la década de los 90, en la que se registra la consolidación de la gran empresa, la concentración económica y el supermercadismo, cuyo rubro principal de ventas es alimentos y bebidas. Se muestran entonces fuertes argumentos para cuestionar el modelo económico asumido en los 90 especialmente desde la perspectiva de los perjuicios sociales ya que el proceso de desregulación –que alentó la formación de grandes empresas agroindustriales y supermercados- no ha aportado condiciones para un mayor acceso a los alimentos, sino todo lo contrario. De hecho, el supuesto aumento de la productividad no se ha traducido en mejoras salariales y menores precios al consumidor, sino en mayores márgenes de rentabilidad para las empresas. El discurso dominante en los 90, en favor de la desregulación, afirmaba que se impondrían los más eficientes por lo que habría mejoras para toda la población, pero esos argumentos esconden el hecho de que las condiciones de competencia no son simétricas y que técnicamente no hay procesos de mayor eficiencia sino poder de imposición de reglas propias a los otros actores del sistema agroalimentario, como es el caso de la relación de los supermercados y las agroindustrias. Los tildados de ineficientes son miles de pequeños y medianos productores y comerciantes que conforman un entramado social importante y una fuente significativa de empleo. Por

otra parte, si lo que está en juego es el bienestar, y se involucran aspectos culturales, cabe preguntarse acerca de la calidad de los alimentos producidos.

Respecto de la relación de precios, puede decirse que la situación no ha variado en sus bases estructurales. Tomando como indicador el índice del nivel de precios general y el correspondiente a los alimentos y bebidas, elaborado por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, puede estimarse que el aumento del primero entre abril de 1991 –al instaurarse el Plan de Convertibilidad- y mayo del 2002, fue del 87%, mientras que los alimentos aumentaron un 94%. Pero esta situación no varió luego de la salida de la convertibilidad: el índice nivel general aumenta un 38% entre mayo del 2002 y diciembre del 2005, mientras que el de alimentos y bebidas crece un 53%.

Analizando la situación del desempleo, puede apreciarse que previo a la década de los 90, la tasa promedio agregada nacional de desempleo abierto se ubicaba en alrededor del 4,5% (Daniel Kotszer y otros, 2005). Es a mediados de la década de los noventa que los valores alcanzan cifras altas, con un pico del 18,4% en 1995. Pero este valor se verá superado en la etapa post devaluación, en octubre de 2002 y mayo de 2003, con valores de alrededor del 23%, constituyendo las tasas más elevadas de la historia de Argentina. Luego de dichos picos, la tasa comienza a descender, ubicándose a mediados del 2005 en alrededor del 15%. Es interesante observar que las proyecciones más optimistas realizadas –sosteniendo un ritmo de crecimiento económico no inferior al 4% anual y con elevada elasticidad empleo-producto - estiman que se tardaría hasta el año 2012 en retraer la tasa de desempleo abierto a un dígito (Artemio López, 2005).

Respecto de la distribución del ingreso, desde mediados de setenta, en los que la dictadura militar instaura lo que se da en llamar período de valorización financiera, todos los estratos perceptores de ingresos fueron perdiendo participación relativa en la distribución del ingreso, menos el de mayor nivel. Pero esa matriz distributiva tendiente a la concentración no tuvo variaciones tras el cambio de etapa que supone la devaluación del 2002. Por el contrario, tras la megadevaluación del 2002, se produce un crecimiento de la participación del 10% más rico, en forma más intensa que en los años anteriores y caída notable de la participación del resto de los estratos. En definitiva, la morfología de la distribución del ingreso post devaluación tiene significativa simetría con el formato iniciado en la dictadura militar de mediados de los 70, y que fuera profundizado en la década de los 90. (Artemio López, 2005).

Si se reconoce que el mercado de trabajo es, en forma amplia, una especie de caja de transmisión que vincula la política macroeconómica con el bienestar de los hogares y las personas, es necesario evaluar en forma compleja su marcha. Por ello se recurre al índice de fragilidad laboral, en tanto indicador compuesto, normalizado con fluctuaciones entre un valor máximo de 1 y mínimo de 0, que evalúa el déficit del mercado de trabajo en términos de cantidad de empleos, la precariedad laboral y la pobreza e ingresos. (Daniel Kotszer y otros, 2005). Los autores han comenzado a construir este indicador presentado la situación para el segundo semestre de los años 2003 y 2004, para los aglomerados urbanos de Argentina en los que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos realiza la Encuesta Permanentes de Hogares. En términos agregados se concluye que para el 2003, la fragilidad laboral alcanzaba un valor del 0,61, pasado en el 2004 a 0,53, o sea que se una mejora de alrededor del 13%. Ambos valores, aún con el registro de disminución, muestran cuán lejos

están de una situación ideal y confirman el alto nivel de vulnerabilidad social. Asimismo, puede observarse que la mejora más importante se da con relación a al déficit de empleo (22%) y el grupo de variables relativas a pobreza e ingresos (15%), siendo muy leve en lo relativo a precariedad laboral (3%). Se muestra, entonces, cierta imposibilidad a avanzar en el empleo formal, registrado legalmente. También corresponde señalar que, aunque en la gran mayoría de los aglomerados se registran disminuciones en el índice, hay heterogeneidad notable entre regiones del país y aún dentro de las regiones. Un caso notable es el de la ciudad de Concordia¹ que en ambos períodos muestra el valor más elevado de fragilidad laboral en el contexto nacional, registrando un notable contraste con la ciudad capital de la provincia –Paraná- que se ubica entre los aglomerados de baja fragilidad pero además registra una notable mejoría entre un año y otro.

En síntesis, vista la situación, no en la perspectiva de mejoras de indicadores macroeconómicos o financieros, muchos de los cuales adquieren dinámica propia por el cambio de precios relativos de la economía inducido por la gran devaluación del 2002, sino de las condiciones socioeconómicas de la gente, puede apreciarse que para una significativa porción de la población no ha habido una variación sustancial de las condiciones de vida previas a la gran crisis del 2001. La salida de la convertibilidad no alentó sino que reprodujo y amplió las peores tendencias a la concentración, pobreza e inequidad modeladas en los 90. (Artemio López, 2005).

5. Políticas sociales: ¿Se trata de erradicar o gestionar la indigencia?

¹ Como se expresó es una ciudad ubicada en la Provincia de Entre Ríos, sede la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional de Entre Ríos, en la que ejerzo funciones docentes y de investigación.

Las políticas alimentarias se definen, en general, como aquellas intervenciones del Estado destinadas a incidir en el consumo de alimentos (Estela Grassi y otros, 1994). O sea que ampliamente, en ellas se pueden reconocer su incidencia en los problemas relativos a la disponibilidad y el acceso a los alimentos. El eje relativo al acceso, a su vez, se analiza en términos del funcionamiento de las variables de los precios y los ingresos de la población, aspectos que fueron analizados, y las intervenciones directas del Estado en la distribución gratuita. Los puntos más salientes de este último aspecto son los que se intentarán desplegar a continuación. Se ha mostrado la situación de la problemática alimentaria en Argentina generada por una estructura social que se ha gestado, por cambios en la economía y el rol del Estado, y como resultado de una estrategia de desregulación, apertura de mercado y privatización.

En términos de Amartya Sen (2000), si hay hambre hay relaciones con toda la economía y el funcionamiento de instituciones políticas y sociales que influyen directa o indirectamente en la capacidad de adquirir alimentos y gozar de salud.

En efecto, conjuntamente con la distribución regresiva de los ingresos, se contrae el rol del Estado en distribución de bienes públicos como salud, educación y seguridad social.

En ese contexto, simultáneamente, se afincó un discurso dominante que, como claramente lo apunta Rubén Lo Vuolo (2001), tendía a interpretar que la pobreza y la exclusión no se vinculan con distribución regresiva de la riqueza sino con problemas de producción y falta de competitividad individual. Si en el corto plazo hay algunos “impactos negativos” deben ser vistos como transitorios y que su erradicación llegará con el mayor crecimiento, vía “derrame”. En ese supuesto tránsito, los indigentes y

pobres deben ser objeto de política social, vista como un “mal necesario”, como algo desconectado de la política económica. Es decir, no se admite que el problema es económico y que los objetivos de inclusión social deben ser buscados mediante redistribución utilizando políticas macroeconómicas.

Si algo faltaba a ese modo de entender el origen del problema del hambre, de la falta de seguridad alimentaria, comienza una manipulación de los datos estadísticos para mostrar una “disminución” de la pobreza. Así se ha interpretado que los pobres consumen bienes que valen menos que el promedio del consumo de la sociedad y se considera como ocupación, empleo, el hecho de acceder al Plan Jefes y Jefas de Hogares, un plan de carácter monetario asistencialista. Independientemente de las críticas técnicas, interesa destacar que representan ajustes consistentes con una postura ideológica que perdura y que entiende que los pobres son diferentes, comen distinto, tienen medios de vida diferentes, deben ser regulados también de otro modo. ¿Son anormales? Esta visión, según Rubén Lo Vuolo (2004) es tributaria de tres visiones: asistencial represivo, caritativa y tecnocrática. La primera entiende que la pobreza es un peligro social y político por lo que hace falta asistirlos, educarlos y también instalar formas represivas. La visión caritativa proviene de lo insostenible que resulta la pobreza desde lo ético y religioso, por lo cual es necesario –no ya la perspectiva de filantropía privada- sino la constitución de organismos no gubernamentales “especializados” y la “auto-organización” de los pobres para que puedan resolverse los problemas ellos mismos. En la visión tecnocrática la pobreza es vista como una enfermedad. Se trata de ver qué “virus” atacó a los “carentes de capacidad de resolverse sus problemas”. Así se gestan planes focalizados para jefes de familia, madres solteras, jóvenes sin educación...

De acuerdo al trabajo de campo realizado en el marco del Proyecto de investigación “Evaluación de los planes sociales alimentarios. El caso Concordia”², se verifica que hay un cúmulo de planes asistenciales que operan superpuestos, a modo de capas geológicas, provenientes de jurisdicciones políticas diferentes –nación, provincia y municipio- y hasta de áreas distintas: salud, desarrollo social, educación. La lógica de determinación de beneficiarios es la focalización en función de población objetivo según perfil nutricional. Pero ocurre que la población en estado de vulnerabilidad implica porcentajes significativos del total por lo cual resulta que hay sectores sociales a los “que no llega el programa” –en general, los que están en estado de mayor vulnerabilidad- y se presta a manejos clientelares desde lo político, especialmente cuando son beneficiarios de planes “in cash”, o sea en efectivo.

En definitiva, se configuran situaciones de dependencia y lo que en la superficie parece como la expresión de una negociación pluralista de derechos ciudadanos es, en el fondo, un modo de clientelismo político no denso pero sí fino y que toma formatos institucionales. (Javier Auyero, 2004).

La modalidad de los comedores escolares, con ámbito de funcionamiento en las escuelas de enseñanza primaria, escapa a los contenidos clientelares y de discriminación personal. Sin embargo, corresponde analizar que la discriminación aparece a nivel institucional ya que en el imaginario se diferencian las “escuelas con comedor” de las que “no tienen comedor”, reflejando distinciones vinculadas con la “calidad educativa”. Si se analiza el comedor en tanto satisfactor de alimentos en la perspectiva del desarrollo a escala humana (Manfred Max-Neff y otros, 1993), o sea

² Proyecto en ejecución en la Facultad de Ciencias de la Administración, con financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Directora: Magdalena Reta; Co-Directora: Graciela

visualizar las necesidades como carencias y potencialidades, puede concluirse que se trata de un satisfactor singular, tendiente a la necesidad de subsistencia biológica, ante una situación apremiante de hambre endémica. Pero siendo singulares, no resultan neutros respecto de otras necesidades porque obturan, inhiben, las necesidades de identidad. Se va definiendo la identidad de los niños que diariamente, durante años, satisfacen fuera de su hogar la necesidad de alimentos, en un lugar que se impone desarticuladamente del grupo familiar, espacio en el que se configuraría un satisfactor sinérgico si en el hogar se contaran con los ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a los niños. Por ello, puede delinarse la inhibición de otras necesidades como la participación, el afecto y el entendimiento. En las “escuelas con comedor”, el tiempo y el espacio pedagógico son menores. Hay menos tiempo de clases efectivo y en muchas instituciones escolares no hay un lugar específico para el comedor sino que se improvisa en las aulas. El alimentarse en una escuela o en otro espacio fuera del grupo de familia no puede ser un sustituto ya que en un hogar se localizan las cuatro categorías existenciales relativas a las necesidades, según la concepción del desarrollo a escala humana: ser (autoestima y autonomía), tener (un grupo familiar con quien compartir), hacer (elegir alimentos, participar de su elaboración, aprender a compartir enseres y comidas) y estar (en el propio entorno en un espacio de privacidad de un hogar).

El comedor se presenta como un satisfactor que se dice que opera en la emergencia pero que lleva más de una generación de funcionamiento. Como lo sintetizó una docente: “... es una situación de transitoriedad eterna”.

Rossi. La autora del presente trabajo integra el equipo de trabajo del citado proyecto.

En la perspectiva de Amartya Sen (2000) no cabe ninguna duda que las formas asistenciales no contribuyen a expandir las capacidades de la gente ya que no se abren numerosos funcionamientos entre los que las personas puedan elegir, o sea un rango dentro del cual seleccionar, sino que, por el contrario, se producen restricciones en la capacidad de “los beneficiarios”.

Se “incluye” en la lista del comedor porque se “excluyó” el derecho a la nutrición con su familia. Así la desnutrición, el debatir el tiempo y espacio de los comedores escolares entre comer o aprender, pueden ser entendidas como expresiones de meras formas de supervivencia.

Hilando más fino: la dieta de los comedores incluye soja, a la que se accede gratuitamente vía el “Programa Soja Solidaria” que termina imponiendo hábitos alimenticios rindiendo tributo a la visión que entiende que “a los pobres hay que enseñarles a comer” y generando una especie de apartheid alimentario ya que culturalmente no es un componente típico de la dieta de Argentina.

En el fondo, las políticas públicas alimentarias asistenciales resultan modos de regulación diferentes según se sea no pobre o pobre y el énfasis se pone en “administrar la pobreza” mediante cuantificaciones, consideraciones de población objetivo, elaboración de “proyectos”, gestiones eficientes. Resulta ser *“...tarea emérita de los gerentes sociales que cobran honorarios de no pobres. Los resultados son esas pobres políticas de la pobreza y un gran negocio decursos, contratos, subvenciones, créditos de organismos internacionales. Desde estas visiones, y con estas políticas y prácticas, no se pretende la `erradicación` de la pobreza sino su perduración de manera controlable”* (Rubén Lo Vuolo, 2004, pág. 5).

Por ello, se entiende que estas tendencias no pueden ser asumidas acríticamente, como meras fatalidades. Si se han producido efectos desbastadores respecto del acceso a los alimentos de la población vía políticas que tienen contenido político y económico, es necesario realizar revisiones, cambios estructurales para revertir la situación. Aún comprendiendo que la coyuntura no admite cancelar el asistencialismo de modo abrupto, es necesario ir realizando paralelamente transformaciones en esas políticas para no continuar profundizando el país dual y desintegrado que se gestó en la última dictadura militar. Las propuestas alternativas que puedan ir surgiendo deben ser evaluadas en función de la sinergia que se plantean en los satisfactores, concibiendo las necesidades como carencias pero también como potencialidades para contribuir a la autodependencia como lo postula el desarrollo a escala humana (Manfred Max-Neef y otros, 1993).

La alternativa estructural debería responder a la propuesta general presentada por Rubén Lo Vuolo (2004, pág. 5): *“Los pobres no deber regulados de modo diferente y estigmatizante sino incluidos en los procesos distributivos de las políticas universales que también regulan a los no pobres. La variable clave a medir (y el instrumento de acción) es la distribución de los recursos que se producen socialmente”*.

Bibliografía

-Aguirre P. (2003): “10 años de convertibilidad en la seguridad alimentaria del área metropolitana bonaerense. Una visión desde la antropología alimentaria”, en: Boletín Informativo Techint, N° 311, Buenos Aires (Argentina), marzo-abril de 2003.

-Aguirre, P. (2005): “Contribución para el diseño de una política alimentaria”, trabajo realizado en el marco de la Convocatoria de la Universidad Pública a la Sociedad Argentina: El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario: una estrategia nacional

de desarrollo con equidad, Buenos Aires (Argentina), agosto de 2005. Disponible en página electrónica: <http://www.ciepp.org.ar/discusion/PoliticaAlimentariaFenix.pdf>

-Auyero, J. (2004): *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Capital Intelectual, Buenos Aires (Argentina), 2004

-Díaz A. (2005): "Políticas alimentarias: algo más que programas compensatorios", trabajo realizado en el marco de la Convocatoria de la Universidad Pública a la Sociedad Argentina: El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario: una estrategia nacional de desarrollo con equidad, Buenos Aires (Argentina), agosto de 2005. Mimeo. Resumen del paper disponible en página electrónica: <http://www.universia.com.ar/plan-fenix/desarrollo-social/derechos-economicos-sociales-y-culturales/ADRIAN-DIAZ.pdf>

-Grassi E., Hintze S. Y Neufeld M. (1994): *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Espacio Ediciones, Buenos Aires (Argentina), 1994.

-Kotszer, D., Perrtot, B., Villafañe, S. (2005): *Índice de fragilidad laboral. Un análisis geográfico comparado del empleo y el trabajo a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (E.P.H.)*, Publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en conjunto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires (Argentina), 2005.

-López, A. (2005): *La devaluación. Efectos sociales persistentes tras la salida de la convertibilidad*, Aurelia Rivera, Buenos Aires (Argentina), septiembre de 2005.

-Lo Vuolo, R.(2001): *Alternativas. La economía como cuestión social*, Grupo Editor Altamira, Buenos Aires (Argentina), marzo de 2001.

- Lo Vuolo, R. (2004): "Críticas al dibujo de Lavagna y a la política hacia los pobres. Jugar con la confusión", en: suplemento Cash de Página 12, Buenos Aires (Argentina), 8 de agosto de 2004, página 5.
- Max-Neef, M., Elizalde A., y Hopenhayn, M. (1993): *Desarrollo a escala humana*. Editorial Nordan Comunidad, Montevideo (Uruguay), 1993.
- Salama P. (2004): "Argentina: del desastre social a la recuperación económica", en: Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad, Instituto de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Año XIV, volumen XIV, N° 28, Buenos Aires (Argentina), Segundo Semestre de 2004.
- Sen A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta S.A., Barcelona (España), 2000
- Teubal M. y Rodríguez J. (2002): *Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*, Editorial La Colmena, Buenos Aires (Argentina), 2002.