

# Derecho a la seguridad alimentaria







## Medidas neoliberales atentan contra el derecho a la alimentación

*Tomás Palau Viladesau*  
BASE Investigaciones Sociales

*Garantizar alimentos de valor nutricional a toda la población del país con la implementación de políticas económicas neoliberales y con los niveles de corrupción imperantes es una contradicción. La “liberalización” del mercado alimentario implica la exclusión de al menos un millón de personas del acceso al alimento y al agua potable.*

## INTRODUCCIÓN

Con la implementación y profundización de medidas económicas neoliberales no puede haber garantías de cumplimiento de los derechos de la población en materia de seguridad alimentaria<sup>1</sup>. Para el caso, no puede haber garantías para el cumplimiento de los derechos humanos, y en particular de los DESC. El capitalismo neoliberal supone la primacía de los intereses de las corporaciones multinacionales; cualquier intento de implementar medidas que protejan a los pueblos contra los abusos que aquéllas cometen para maximizar sus ganancias (y las remesas de ellas a sus casas matrices) serán sistemáticamente eliminadas, ya sea por la vía del accionar de gobiernos corruptos, o por la vía de la coacción en el caso de gobiernos autoritarios.

En este sentido, tanto la Constitución Nacional, como los Convenios y Tratados firmados internacionalmente son letra muerta. En efecto, la Constitución aprobada en 1992 plantea en su artículo 6 que “El Estado [...] fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”. De la misma manera, en el inc. 4 del artículo 47 se lee que el Estado garantiza “la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura”. Resulta expresiva la violación de los últimos gobiernos nacionales con respecto a estos bellos enunciados constitucionales.

Una cosa parecida ocurre con los convenios y tratados internacionales firmados por el Paraguay, entre los que se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de diciembre de 1966, o la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo en su Resolución 41/128.

El concepto de seguridad alimentaria alude a dos tipos diferentes de problemas: a) el primero se refiere a la relación que guardan entre sí los niveles tendenciales de la producción y de la demanda (efectividad y/o potencial), y que se denominan *problemas de disponibilidad*; b) el segundo se refiere a la presencia de sectores (significativos) de la sociedad que no logran satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos y que se denominan *problemas de acceso* (Schejtman, s/f).

Los factores que se relacionan con los problemas de *disponibilidad* son: el crecimiento poblacional, el agotamiento de los recursos renovables y no renovables, el incremento del componente importado de la oferta alimentaria interna, los factores que afectan la dinámica de la producción y de la productividad agropecuaria.

<sup>1</sup> Cuando se habla de seguridad alimentaria, se alude igualmente al acceso seguro de la población al agua (potable).

Los factores que se relacionan con los problemas de *acceso* son: la distribución del ingreso y la riqueza, la vulnerabilidad de determinados grupos sociales, la pobreza.

Tanto los factores de disponibilidad como de acceso pueden verse afectados por circunstancias coyunturales o factores estructurales. Dichos factores se organizan en el siguiente cuadro.

<b>Tipo</b>	<b>Problemas coyunturales</b>	<b>Problemas estructurales</b>
<b>Problemas de disponibilidad</b>	Fluctuaciones de la disponibilidad en relación a los valores tendenciales de la oferta como consecuencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>- del carácter cíclico de la producción agrícola.</li> <li>- de las fluctuaciones de los precios internacionales</li> </ul>	Persistencia o crecimiento de la brecha entre la demanda agregada y la producción interna.
<b>Problemas de acceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desastres climáticos en productores</li> <li>- Pérdida de empleo en consumidores</li> </ul>	Condiciones de pobreza e indigencia en sectores significativos de la población.

Sobre estas consideraciones manifiesta Schejtman que el componente del problema alimentario que tiene mayor relevancia es el referido a los problemas estructurales de acceso. Ahora bien, como su misma naturaleza lo indica, la superación de las causas que lo determinan trasciende el ámbito de la política alimentaria e involucra al estilo de desarrollo en su conjunto.

Sin embargo, en la medida en que se considere que éste es el aspecto de mayor jerarquía dentro del problema alimentario, como lo es en el caso paraguayo, tanto el enfoque como el contenido de la política alimentaria (que no existe) en particular la destinada a resolver problemas de disponibilidad estructural, serán muy diferentes a los que éste tendría si, por ejemplo, se da mayor jerarquía a los problemas de disponibilidad, en el supuesto implícito de que resueltos éstos se ha avanzado también en la resolución de los problemas de acceso.

## OTRO AÑO DE PROBLEMAS (ALIMENTARIOS) PARA LA POBLACIÓN

La breve referencia conceptual anterior tiene como propósito dejar en claro que para el caso paraguayo los principales problemas alimentarios tienen que ver con problemas de acceso, y entre éstos, los de tipo estructural. Esto no significa que no existan problemas coyunturales de acceso<sup>2</sup>, o que circunstancias como la devaluación del peso argentino o del real brasileño, cree un desfavorable escenario para los productores nacionales de alimentos. Estos problemas también se dieron durante el año, pero no pueden llegar a compararse, en cuanto a su profundidad y extensión, con las derivaciones que trae aparejadas el aumento de la pobreza y la indigencia.

Hay información bastante poco precisa sobre el aumento de la pobreza durante los últimos años. La fuente más conservadora (FNUAP, 2002) afirma que desde 1995 hasta el 2001 la pobreza aumentó en un 4%, en tanto que la Secretaría de Acción Social (SAS)<sup>3</sup> sostiene que para dicho periodo el aumento de la pobreza fue del 11%. Sea cual fuera el incremento, el país tenía a fines del año pasado 1.976.578 pobres, de los cuales 909.571 eran pobres extremos, esto es, tenían dificultades para comprarse la comida de cada día.

La dificultad en el acceso tiene como antecedente inmediato la pobreza, la cual está principalmente causada por la dificultad de obtención de empleo. Durante el año, este problema se agudizó. Según la información de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), casi la mitad de la población paraguaya tiene algún problema de empleo, o no lo tiene, o está subempleado, o tiene empleo estacional, situación que, según fuentes periodísticas tenderá a agudizarse durante los últimos meses del año (*La Nación*, Supl. Económico, 22/07/02).

Además del problema vinculado al empleo, otro hecho que conspiró a favor del aumento de la pobreza fue el rebrote de la inflación durante el 2002, la cual –según fuentes del Banco Central del Paraguay (BCP)– podría llegar al 15%. La inflación se debió en buena parte al aumento sostenido del dólar con respecto al guaraní, con lo cual los artículos importados subieron de precio, así como la producción local que depende de insumos importados.

El tema del aumento de la pobreza, sea por la razón que fuese: desempleo, inflación, recesión, caída de las inversiones u otra, dio pie a que algunos expertos y editorialistas emitieran sus opiniones. Según una de esas fuentes, el Paraguay no es un país pobre, sino que lo empobrecieron los políticos, los corruptos, el desgobierno (*ABC*, 07/05/02). A su vez, el Cardenal Julio Terrazas Sandoval (boliviano), de visita por el país, afirmó que el “fracaso de políticos genera corrupción, pobreza y violencia social”.

<sup>2</sup> Piénsese por ejemplo en la cantidad de personas desocupadas generadas por el cierre de industrias y comercios, que pasan momentáneamente por serios problemas de ingresos económicos, o pasarán a engrosar las cifras de los pobres estructurales.

<sup>3</sup> En el documento aparecido durante el mes de octubre “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad”.

En fin, para que el 49,3% de los paraguayos y paraguayas que hoy viven con menos de 10.000 guaraníes al día (Banco Mundial, 2002) pueda a corto plazo zafar de tan incómoda situación, la economía tendría que crecer a 4,5% anual, esto es, al doble de su tasa de crecimiento demográfico. Los pronósticos son por cierto, desalentadores: el “crecimiento” esperado es de -3.5%. Según una fuente de Gobierno, en el Paraguay “no hay políticas de Estado para revertir el empobrecimiento”.

La Central Nacional de Trabajadores (CNT) divulgó a mediados de año un estudio según el cual una familia tipo de cinco miembros necesita para vivir entre 1.1 millón y 2.5 millones de guaraníes, según su condición socioeconómica. Este tipo de situaciones llevó al conocido economista nacional Oscar A. Flecha a reconocer, en un estudio por él realizado recientemente, la “fuerte degradación del consumo mensual de las familias”.

Otros datos impactantes conocidos durante el año los proporcionó un estudio de Social Watch (2002) según el cual en el Paraguay existen 937 mil pobres menores de 14 años, cifra que corresponde al 42% del total de la población entre 0 y 14 años. Dicho estudio afirma además que 6 de cada 10 pobres en el país viven en el campo, y que el 63% de la población de 6 años o menos presenta al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI).

Lo cierto es que durante el año se dio por primera vez en el país que familias pobres, en este caso, las afectadas por la represa de Yacyretá, salieran a las calles de Encarnación en julio, a pedir alimentos frente a los supermercados. Se trata quizás de un acto simbólico (aunque consiguieron algunas provisiones), pero que refleja el clima subjetivo de intranquilidad de la población hacia la obtención de alimentos. Del mismo modo, recién durante este año empezó a dinamizarse la formación de “clubes del trueque” (de ya larga trayectoria en otros países de la región) en diferentes puntos del país, apoyados principalmente por Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La visita en agosto de Alberto F. Sabaté, economista y profesor argentino, para quien “la economía del trueque combatirá la pobreza y la exclusión social”, tendió a reforzar este movimiento.

Toda esta situación se vio igualmente reflejada en el descenso en 10 puntos en la calificación del Índice de Derechos Humanos del PNUD, que ubicó al Paraguay en el lugar 90.

En cuanto a la situación de los consumidores/as, el panorama del año no estuvo mucho mejor. Paralelo al aumento del dólar se dio una seguidilla de aumentos de precios en productos de la canasta básica; en julio hubo una remarcación general, hacia arriba, de precios en los supermercados. En agosto, en una campaña que fue mucho más publicitaria que efectiva para el consumidor/a, una serie de supermercados decidieron bajar los precios de 99 productos. La prensa, no obstante, se hizo eco de la queja de los compradores en el sentido que dicha canasta incluía productos innecesarios o de mala cali-

dad. La ofensiva de marketing de los supermercados se desinfló en muy corto plazo ya que en septiembre se asistió a una nueva suba en el precio de la harina (del 34%), y los panificados en alrededor de un 11% (asociado esta vez a la suba del gasoil). También en septiembre se registró un aumento de los precios de productos frutihortícolas (los cuales descendieron posteriormente en noviembre, con el inicio de la cosecha de variedades tempranas).

En cuanto a la oferta de alimentos, pudo constatarse también durante el año un revival de la antigua práctica paraguaya de la venta de alimentos casa por casa (las burreritas). Se trata de vendedoras ambulantes (pero ahora sólo con canastas en la cabeza) que con la venta domiciliaria –principalmente de frutas y verduras–, buscan el pan en la calle.

En el sombrío escenario descrito más arriba se dieron, no obstante, algunos hechos que, de algún modo, terminaron beneficiando al consumidor/a urbano/a. En efecto, con la falta de dinero circulante, el sector gastronómico tuvo que adecuarse a la crisis y se desató –lo que la prensa llamó– una “guerra de precios” en bares y restaurantes de comida rápida (comida basura), en donde se ofrecían “combos” (incluso en cadenas como la Mc Donalds, Pizza Hut o Burger’s King) a la mitad del precio a los que se ofertaban anteriormente (surgen también los boliches de “empanadas a 500”).

Por otro lado, la prensa informó también de las siguientes nuevas características de ese sector:

- a) se dio por un lado una multiplicación de establecimientos formales e informales de venta de comidas (lógicamente sin ningún tipo de control sanitario o bromatológico);
- b) aparecen de golpe numerosas churrasquerías que van desde las elegantes hasta las improvisadas en las veredas con tamborcitos reciclados en parrillas;
- c) se da una batalla de precios que lleva –como ya se consignó– al abaratamiento de los precios;
- d) la comida típica paraguaya empieza a ofertarse en elegantes restaurantes de altos ingresos, o incluso se abren establecimientos exclusivamente dedicados a ella;
- e) surgen y proliferan las ofertas de entrega de comidas a domicilio;
- f) crece el número de cadenas de comida rápida y,
- g) se generaliza la práctica de la apertura de restaurantes en todos los shoppings.

Estos cambios en el sector gastronómico urbano del país deben entenderse en el contexto más amplio del circuito de producción y consumo de alimentos. La oferta de alimentos cocinados (prêt a porter) representa el último eslabón de la etapa de distribución de aquel circuito.



Para la FAO (2000), el Paraguay presentó en 1999 (último año del que se dispone de información) una ingesta calórico proteica de 2.588 cal./día, aumentando desde 1990 en que la misma era de 2.421 cal./día<sup>4</sup>.

Por el lado de la producción, el ex ministro de Agricultura y Ganadería, Lino Morel, había advertido ya en junio que la misma caería de manera importante durante el año, debido no sólo a la disminución en el área de siembra (por falta de insumos y financiamiento en plazos adecuados), sino por la severa sequía que afectó al país durante el año, prácticamente hasta fines de septiembre. Por otro lado, informes provenientes del departamento de Itapúa daban cuenta de que ciertos productos de autoconsumo familiar como los tubérculos (mandioca y batata), a comienzos de noviembre empezaban ya a pudrirse por efecto de las fuertes lluvias caídas durante los meses de octubre y noviembre.

Por su parte, un reciente informe del Banco Mundial (2001), basándose en un trabajo de Morley (2002) da sugerencias para la elaboración de políticas que tiendan a mejorar la productividad rural, entre las que menciona:

- a) satisfacer la demanda de tierra por parte de los campesinos;
- b) corregir los errores cometidos por el Instituto de Bienestar Rural (IBR) anteriormente en la distribución de la tierra;
- c) el avalúo y los impuestos sobre la tierra debieran reflejar el potencial productivo de la misma y los impuestos debieran ser lo suficientemente altos para infligir un costo real a aquellos que retienen tierra fuera del mercado;
- d) el acceso al crédito se deterioró por efecto de la crisis bancaria, por lo que se debe animar al sector privado a través de incentivos a hacer préstamos a los productores;
- e) la asistencia técnica debe ser reforzada para generar economías de escala en los asentamientos;
- f) estimular la inversión para aumentar el producto agrícola puede beneficiar el empleo rural no agrícola y,
- g) mejorar la infraestructura vial.

En otro ámbito, se registró durante el año un aumento del número de familias que cultivan huertas en el gran Asunción, tanto para el autoconsumo como para la venta en el vecindario. Se trata de pequeños emprendimientos a escala reducida, pero que expresan la adaptabilidad de las conductas productivas a la situación de crisis recesiva que repercute directamente en la seguridad alimentaria de la población.

<sup>4</sup> En 1999 el país mejor posicionado era EEUU con 3.754 cal/día, y el peor posicionado era Somalia con 1.555 cal/día.

Entre los temas varios puede consignarse que el Ministerio de Agricultura y Ganadería inició una serie de seminarios sobre seguridad alimentaria para conscriptos en los cuarteles. Se trata de módulos de capacitación en temas agrícolas en diferentes unidades militares, orientados a que cuando los jóvenes concluyan su servicio militar tengan conocimientos sobre técnicas agrícolas.

## RECOMENDACIONES

Analizando el contexto político y económico del país, es más el escepticismo que la convicción lo que impide formular recomendaciones viables. No obstante, se avanzan algunas –las más realistas posibles– de carácter general que tenderían a mitigar esta situación:

- Dirigir la inversión hacia obras públicas empleo-intensivas que tiendan a descender los actuales niveles de desempleo y subocupación.
- Invertir en programas de reforma agraria que den al pequeño productor seguridad jurídica sobre la tierra de modo a aumentar su inversión de largo plazo, la diversificación productiva y la productividad de la finca.
- Invertir en programas de desayuno y almuerzos escolares, con lo que además de mejorar la alimentación infantil se aumenta el aprovechamiento escolar y la retención del alumno/a en el sistema.
- Prever programas de emergencia alimentaria para grupos particularmente vulnerables a quienes convendría previamente identificar con precisión.
- Fomentar la realización de ferias del pequeño productor que propendan al contacto directo entre productor y consumidor, de modo a saltarse la expoliadora cadena de intermediación en la comercialización alimentaria.
- Implementar un efectivo control sanitario y bromatológico en el expendio de alimentos en zonas urbanas.
- Invertir en la mayor cobertura en el suministro de agua potable para la población actualmente excluida del servicio.

## BIBLIOGRAFÍA

Bareiro, Line; Escobar, Manuelita; Oddone, Hugo (2002): Memorias del Foro Pobreza, Población y Desarrollo, Asunción, Fondo de Población de Naciones Unidas.

Banco Mundial (2002): Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados.

Banco Mundial (2001): Paraguay. Attacking Poverty. (Vol. 1. Summary Report), November.

FAOSTAT 2000 <<http://www.fao.org>>

Morley, Samuel (2002): Rural poverty in Paraguay”, [mimeo], Washington D.C, World Bank.

Schejtman, Alejandro (s/f): “Seguridad alimentaria, campesinado y biotecnología: notas para la adecuación institucional y la definición de criterios de selección tecnológica” En: TALLER sobre biotecnología y sistemas alimentarios. Santiago, FAO.

Secretaría de Acción Social (SAS) (2002): Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Asunción, SAS.

Social Watch. Control Ciudadano (2002): El Impacto Social de la Globalización en el Mundo. Informe 2002, N° 6, Montevideo. Social Watch. Control Ciudadano.