

---

**Debates II**

# Crisis alimentaria y crisis global: la Argentina de 2001/2002 y después

*Miguel Teubal \**  
*Tomás Palmisano\*\**

**En este trabajo planteamos que los saqueos de 2001-2002 nos presentan una cara de la realidad social y económica de nuestro país fuertemente vinculada con las condiciones estructurales que influyen sobre el hambre que sufren sectores importantes de la población. Situación que puede pensarse como parte de una crisis alimentaria de enormes proporciones. Si bien el hambre se manifestó en forma desesperante durante los saqueos de dicho período (al igual que durante la hiperinflación de 1989), podemos considerar que sus causas no se limitan a la crisis coyuntural de aquellos años sino que se remontan a configuraciones políticas y modelos socioeconómicos que cruzan las últimas décadas. En efecto, podemos señalar que esta situación constituye uno de los efectos más nefastos del neoliberalismo implantado en el país desde los años '70.**

**Palabras clave:** Acceso a la alimentación - Crisis alimentaria - Saqueos - Consumo alimentario - Sistemas alimentarios

---

\* Economista, Profesor consulto de la UBA, miembro del Grupo de Estudios Rurales IIGG-UBA e Investigador Superior del CONICET.

\*\* Doctorando en Ciencias Sociales, Magister en investigación en Ciencias Sociales y miembro del Grupo de Estudios Rurales IIGG-UBA.

## Food crisis and global crisis: Argentina in 2001-2002 and after

In this paper we consider that the lootings of 2001-2002 provide us with an image of our country's economic and social reality which is strongly related to structural conditions that cause hunger for vast sectors of the population, a situation which can also be seen as part of an enormous food crisis. While hunger was part of the desperation that emerged during the lootings of this period (similar to those occurring during the hyperinflation of 1989) its causes can only partially be attributed to the situation of crisis of those years, since they appear to be related much more to the political and socioeconomic models and configurations of recent decades. On the whole we feel that it is appropriate to consider that this situation constitutes one of the more ominous effects of neoliberalism established in our country since the 1970's.

**Keywords:** Access to food - Food crisis - Food looting - Food consumption - Food systems

Fecha de recepción: septiembre de 2013

Fecha de aceptación: octubre de 2013

Los saqueos a supermercados y a otras casas de alimentos que se produjeron entre diciembre 2001 y marzo de 2002 constituyeron algunas de las manifestaciones más agudas de la crisis de aquel período. Según datos del GER-GEMSAL, en esos meses se registraron 55 saqueos en las provincias del interior del país: 13 en Entre Ríos; 9 en Mendoza; 8 en Santiago del Estero; 7 en Santa Fe; 4 en Neuquén y en Río Negro; 3 en Tucumán y en Córdoba; 2 en Chaco y 1 en Misiones y en Jujuy.<sup>1</sup> No siempre se remarca que los saqueos fueron hechos fundamentales del contexto crítico y del escenario de gran parte de las muertes de aquellas jornadas. En efecto, si tomamos en consideración sólo el 19 y 20 de diciembre de 2001, 15 de las 23 muertes del día 19, y 4 de los 13 muertos del día 20 tuvieron que ver con los saqueos (GER-GEMSAL, 2007: 154).

En este trabajo planteamos que los saqueos de 2001/2002 nos presentan una cara de la realidad social y económica de nuestro país fuertemente vinculada con las condiciones estructurales que influyen sobre el hambre que sufren sectores importantes de la población. Situación que puede pensarse como parte de una crisis alimentaria de enormes proporciones. Si bien el hambre se manifestó en forma desesperante durante los saqueos de dicho período (al igual que durante la hiperinflación de 1989), podemos considerar que sus causas no se limitan a la crisis coyuntural de aquellos años sino que se remontan a configuraciones políticas y modelos socioeconómicos que cruzan las últimas décadas.<sup>2</sup> En efecto, podemos señalar que esta situación constituye uno de los efectos más nefastos del neoliberalismo implantado en el país desde los años '70.

La existencia del hambre en nuestro país puede ser considerado un dato de carácter estructural cuya problematización pocas veces va más allá de las discusiones sobre el impacto del nivel de ingresos de las personas. Sin embargo, hay varios puntos que devienen en paradojas. Por un lado, la Argentina se nos presenta como una de las grandes potencias agropecuarias del mundo, capaz de producir comida en cantidad suficiente como para alimentar varias veces la población nacional y, al mismo tiempo, constituirse en un importante exportador de alimentos a la economía mundial. Quizá esta imagen de la "abundancia" permite que, a diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos, el

<sup>1</sup> En un lapso similar, Javier Auyero contabiliza 289 episodios donde un grupo de personas: "(a) se apoderaban a la fuerza de objetos a pesar de los impedimentos o la resistencia, o (b) intentaban apoderarse de objetos pero encontraban resistencia o impedimentos efectivos" (2007: 43).

<sup>2</sup> Para un análisis sobre los cambios en la estructura del consumo de alimentos durante la década de los '90, véase P. Aguirre, 2010, principalmente el capítulo 2.

problema del hambre no aparezca como un aspecto fundamental de la política social. Sin embargo, en junio de 2002, algunos indicadores mostraban con crudeza la situación que vivía gran parte de los argentinos. Se estimaba que más de la mitad de la población (18 millones de personas) era pobre, mientras que el 22% (7,7 millones) era indigente, o sea, no tenía ingresos o medios suficientes para acceder a la canasta de bienes alimenticios básicos. Entre enero y mayo de 2002 el número de personas que cayeron por debajo de la línea de pobreza aumentó en 3,8 millones, a razón de 762.000 por mes. Asimismo, se estimaba que el 58% de los menores de 14 años eran pobres y el 28% eran indigentes (Giarracca y Teubal, 2007 y Lozano, 2002).

En definitiva, la crisis de 2001/2002 puso de manifiesto que paralelamente a la existencia y crecimiento de los recursos agroalimentarios puede presentarse una restricción generalizada del acceso a la alimentación por parte de amplios sectores de la sociedad. Esta situación hace evidente que el problema del hambre y la indigencia no se vincula necesariamente con los volúmenes de producción sino a que los alimentos no son asequibles para determinados estratos de la población.

El debate clásico sobre ésta problemática se remite a los factores que determinan el acceso a la alimentación. Amartya Sen (1982 y 2000) señala que el hambre no depende necesariamente de la producción, tal como lo planteaba la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), sino de una serie de factores que (in)habilitan a las personas para acceder a una alimentación digna. En efecto, la caída en los niveles de ingresos y particularmente de los salarios a causa de una crisis, el aumento de la desocupación, el cierre de fábricas y la caída de la actividad económica en general, inciden sobre el aumento de la pobreza y la indigencia y, por consiguiente, sobre el acceso a la alimentación, tal y como ocurrió durante los años 2001/2002. Estos análisis no limitan el problema a la obtención de comida en el mercado sino que también consideran a los alimentos que se consiguen a través de numerosas organizaciones estatales y de bien público o por medio de las estrategias de producción para el autoconsumo.

En este trabajo también consideramos numerosos factores que inciden sobre la soberanía alimentaria<sup>3</sup> en nuestro país y que tienen que ver con cambios importantes en la estructura productiva del sector y su incidencia sobre el acceso a la alimentación. En este sentido se registran las consecuencias más potentes de las transformaciones operadas

---

<sup>3</sup> Según Vía Campesina (2011), "la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sostenibles, así como su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios".

en décadas recientes en lo que denominamos el *sistema agroalimentario*. En diversas publicaciones (Giarracca y Teubal, 2005; Teubal, 2006, Giarracca y Teubal, 2008 y Teubal y Palmisano, 2010) mostramos como la sojización extrema de nuestra economía, una de las manifestaciones más palpables de la importancia adquirida por el agronegocio en el país, incide sobre la naturaleza y la producción de alimentos. La orientación exportadora de la soja -más del 95% de la producción se destina al mercado externo- determina una menor producción de alimentos orientada a las necesidades de la población local. En efecto, la extrema especialización en la producción sojera produce dos tendencias paralelas. Por un lado, el cultivo oleaginoso se realiza a costa de la producción de otros granos, productos lácteos y ganaderos, etc.<sup>4</sup> Por el otro, se produce una mayor concentración y centralización del capital en la producción, comercialización y procesamiento industrial de los productos agropecuarios influyendo sobre economías en la escala de producción que excluyen a medianos y pequeños productores. Lo que denota esta cuestión es la vulnerabilidad alimentaria que surge como consecuencia de la expansión del agronegocio sojero principalmente por su influencia sobre la desaparición de la agricultura familiar y la sustitución de alimentos básicos por *commodities* o productos de exportación.

Asimismo, el impulso de otras industrias extractivas como la minería a cielo abierto, y la producción petrolífera en base al *fracking* en regiones donde escasea el agua también incide negativamente sobre la producción de alimentos. En efecto existe una competencia entre usos alternativos del territorio, como ser la producción de alimentos básicos de consumo popular versus los agronegocios orientados a la exportación y la minería a cielo abierto. Estas dinámicas se enmarcan en las disputas entre la *agricultura de procesos* y el *extractivismo* en su sentido más amplio (Giarracca y Teubal, 2010a y Giarracca y Hadad, 2009).

Además de las derivaciones propias de las mencionadas transformaciones productivas hay otras cuestiones involucradas, entre las que se destaca el precio de los alimentos. El aumento de estos valores, especialmente en los países del tercer mundo, donde el gasto en alimentos constituye una parte importante del presupuesto familiar, incide significativamente sobre la "capacidad adquisitiva de alimentos" de la población. Podemos señalar como tendencia, que a medida que aumenta el ingreso *per capita* de la población, disminuye la participación relativa de la comida en el gasto familiar. Asimismo, entre sectores de menores recursos y para la población que ve reducir sus ingresos como consecuencia de la pérdida de sus fuentes de trabajo, la proporción del gasto

<sup>4</sup> Aún cuando algunas producciones se mantienen estables, el enorme crecimiento de la soja determina una retracción relativa de las demás producciones.

en alimentos en relación con sus ingresos totales aumenta. Este proceso puede agudizarse significativamente cuando aumentan los precios de productos básicos como el arroz, maíz, trigo en la economía mundial y se trasladan a la economía interna.

En definitiva, podemos afirmar que el alza de precios internacionales de los alimentos, combinado con una producción orientada fundamentalmente hacia las exportaciones, puede incidir significativamente sobre los precios domésticos y por ende sobre el acceso a la alimentación. Pero para tener un panorama más amplio también consideraremos el desarrollo de estrategias de producción para el autoconsumo, principalmente aquellas impulsadas desde organismos públicos.

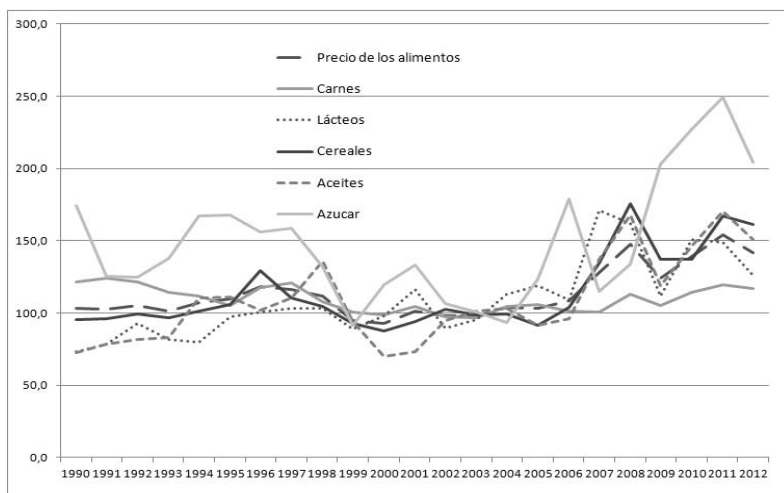
## **Incidencia de la crisis alimentaria mundial**

El sociólogo Philip McMichael señala que la crisis mundial de 2007/2008 fue “la punta de un iceberg” que reflejaba cómo el hambre y la crisis alimentaria “son endémicos al mundo moderno”. En palabras del autor:

La era colonial puso en movimiento una relación extractiva entre Europa y el resto del mundo. Mientras que las colonias se transformaban en zonas de oferta de alimentos y materias primas para abastecer al capitalismo europeo, los frutos del imperio desplazaron a los sistemas de provisión no europeos.

En períodos históricos recientes, las políticas de liberalización profundizaron la conversión del “Sur Global” en una “finca mundial” orientada a satisfacer las necesidades de una minoría de consumidores globales, concentrados en el “Norte Global” y en estados y enclaves del “Sur Global”. En forma conjunta la apropiación y redirección de la producción y circulación de alimentos subyace detrás de un sistema social que induce a una escasez alimentaria y hambre permanente que alcanza en la actualidad, según estimaciones conservadoras, a más de 1.000 millones de personas (aproximadamente el 14% de la población mundial). (McMichael, 2011: 32, nuestra traducción).

Entre 1990 y 2005, tal como se observa en el **gráfico 1**, el precio real de los alimentos se mantuvo relativamente estable, e incluso algunos rubros tuvieron una propensión a la baja. Sin embargo, a partir de 2006 se advierte una tendencia hacia el alza de los principales productos alimentarios de la economía mundial que alcanza un pico en 2008 mostrando un aumento en el nivel general de precios de casi el 50%, siendo los lácteos, aceites y cereales los principales impulsores de esta tendencia. A partir de la crisis de 2008, la mayoría de los precios alimentarios se mantuvieron con alzas y bajas con excepción del azúcar cuyo ascenso en el período 2007/2011 estuvo vinculado con la influencia de *hedge funds* (fondos de inversión de alto riesgo) cada vez más interesados en el mercado de los *commodities* alimentarios y a su creciente

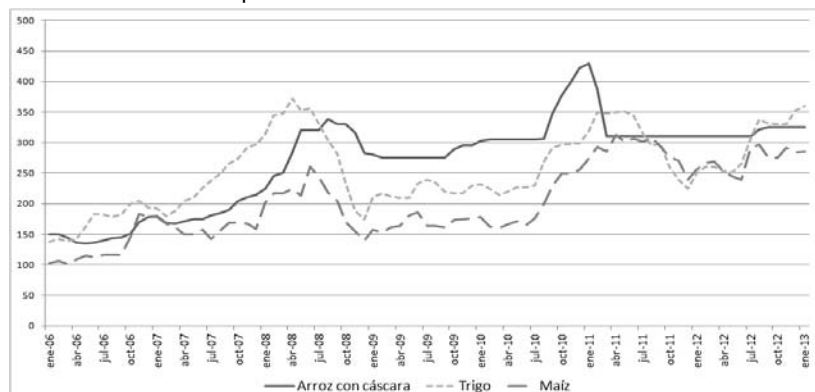
**Gráfico 1.** Índice de precios real de los alimentos en el nivel mundial

Fuente: FAO.

relación con el precio del petróleo crudo por la expansión de los biocombustibles. El resto de los productos relevados por FAO muestran una recuperación inmediata en los tres años siguientes y un descenso de los precios en los meses relevados durante 2012. Asimismo, los cereales y aceites mantienen su diferencia con respecto al nivel general de precios de los alimentos y junto con el azúcar son los principales motorizadores de la suba.

Entre enero de 2006 y octubre de 2008 (mes en que se desató la crisis financiera) se duplicaron los precios del maíz, los del trigo sufrieron un aumento del 136% casi paralelo al precio del arroz cuya variación positiva fue del 126% siendo estos tres productos los alimentos básicos de consumo popular masivo de la mayor parte de la población mundial. Según la revista británica *The Economist* (2007), a finales de 2007 el índice de precios de los alimentos que registran sus expertos alcanzó el punto más alto desde el año 1845, cuando comenzaron sus relevamientos. En el **gráfico 2** hemos presentado estos valores y su evolución. Vemos los aumentos que se manifiestan durante los meses críticos de 2008 pero que luego caen aunque hacia 2010 vuelven a recuperarse. En septiembre de 2010 el maíz había superado el record de 2008 para mantenerse en valores cercanos a los US\$ 300 por tonelada hasta agosto de 2011. A partir de esa fecha su precio cae aunque luego se recupera y durante el primer semestre de 2012 se ubica alrededor de los US\$ 250 por tonelada. Posteriormente con altibajos continúa en niveles muy altos pero nunca superando los valores record. En el caso

**Gráfico 2.** Evolución del precio FOB oficial de ciertos productos alimentarios en dólares corrientes por tonelada



Fuente: ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina.

del arroz, entre agosto de 2008 y enero de 2011 su precio muestra una suba del 35% para desplomarse más de US\$ 100 hacia inicios de 2011 y mantenerse en ese nivel con escasas variaciones hacia marzo de 2013. Finalmente, el trigo presenta tendencias cíclicas pues a la recuperación que tuvo en la primera mitad de 2011 le sucedió un período de retracción cuyo piso (US\$ 257) se registra en diciembre del mismo año. Luego asciende nuevamente y durante los primeros meses de 2013 se mantiene en torno de los US\$ 400 por tonelada.

El aumento de los precios alimenticios tiene consecuencias diferenciales entre los distintos países. Por ejemplo, el estadounidense promedio que gasta aproximadamente entre el 8 y el 12% de su salario semanal en alimentos no sintió la crisis de la misma manera que los casi 2 mil millones de personas en todo el mundo que gastan más del 50% de sus ingresos en comida y para quienes sus consecuencias fueron devastadoras. En nuestro país, de Gastos de los Hogares 2004/2005 señala que en promedio el 33,4% del ingreso total de las familias se destina a alimentos y bebidas, aunque no cabe duda de que los sectores de bajos ingresos gastan una proporción muchísimo mayor.

Como consecuencia, las alzas de los precios alimentarios mundiales afectan enormemente tanto los precios internos como la capacidad adquisitiva de vastos sectores sociales, particularmente en aquellos países que, en años recientes, han aumentado su dependencia alimentaria externa. En este contexto, se produjeron durante 2007 y 2008 tumultos y saqueos en una serie de países: Italia, Uzbekistán, Marruecos, Guinea, Mauritania, Senegal, Bengala Occidental,



Indonesia, Zimbabwe, Burkina Faso, Camerún, Yemen, Jordania, Arabia Saudita, Egipto, México, etc. Incluso influyeron sobre la destitución del presidente de Haití, y más recientemente la crisis alimentaria tuvo influencia sobre los levantamientos en Egipto, Túnez, Jordania y otros países del mundo árabe. En todas partes las medidas neoliberales han desmantelado políticas oficiales que se ocupaban de mantener reservas alimenticias destinadas a hacer frente a situaciones de emergencia, profundizándose la dependencia alimentaria externa. Según la FAO (2007) el gasto mundial en productos alimenticios importados en 2007 aumentó aproximadamente un 29% en relación con el año anterior principalmente por el aumento de precios, lo cual perjudicó principalmente a los países del tercer mundo con problemas de autoabastecimiento.

Este proceso se imbrica con la expansión a nivel mundial del agronegocio que genera una doble dinámica de aumento de la exportación de alimentos desde los países en desarrollo a la par de un crecimiento de su dependencia externa que se traduce en un aumento en el valor de sus importaciones. Tanto es así que entre 2007 y 2008, todos los países en vías de desarrollo aumentaron sus importaciones alimentarias en un 37%, después de un crecimiento del 30% registrado en 2006. Numerosos autores señalan cómo esta crisis tiene vínculos con la “relación extractiva” establecida entre imperios mundiales y regiones que desde hace muchos años se transformaron en zonas de provisión de alimentos y materia prima al capitalismo europeo. Las políticas neoliberales recientes intensificaron estas relaciones de dependencia mediante el sistema de los agronegocios, tal como lo señala McMichael (2011) en el citado trabajo.

Este escenario crítico no surge *ex nihilo*, sino que viene pergeñándose desde hace años como parte de la expansión mundial del neoliberalismo. En lo que respecta a la producción agropecuaria, sus fundamentos pueden sintetizarse en dos líneas. La primera vinculada con la sustitución de la agricultura familiar y campesina encaminada a la autosuficiencia alimentaria y a los mercados locales e internos, por la gran agroindustria y los agronegocios orientados al monocultivo de productos de exportación. Las políticas destinadas a favorecer al sistema de los agronegocios no han contribuido a resolver el hambre en el mundo sino a potenciarlo: en términos absolutos existe más hambre en el mundo que en cualquier otra época histórica, e incluso este fenómeno se manifiesta en términos relativos. Entre los períodos 1995/97 y 2006/08 hubo un aumento sostenido del número de personas subnutridas en el mundo, llegando a la cifra más alta desde 1970 (FAO, 2011). En 1996 se registraban 800 millones de personas con hambre en el mundo. A pesar del compromiso mundial en pos de revertir esta situa-

ción para 2010/12 esa cifra había seguido creciendo hasta alcanzar los 870 millones. Incluso algunas estimaciones de la propia FAO afirman que en 2009 el número de humanos que pasaban hambre llegó a 1.020 millones de personas (FAO, 2009). Los cambios en la estructura productiva influyeron sobre la pérdida de la autosuficiencia alimentaria al punto tal que para 2007 33 países se hallaban al borde de una crisis alimentaria grave y aun en los países más desarrollados los bancos de alimentos estaban por perder sus reservas (Milenio, 2007).

La segunda manifestación de la expansión neoliberal en el sector agroalimentario se conecta con el aumento del precio de los *commodities* alimentarios. Este punto presenta varias aristas explicativas.

En primer lugar estos aumentos se vinculan con modificaciones en la oferta de alimentos. En torno de esta cuestión cabe destacar algunos factores globales: a) pueden mencionarse las malas cosechas, en parte debido al calentamiento global que se traduce en alteraciones climáticas, deshielo de glaciares, reducción de las fuentes de agua en el mundo, etc. Todos estos elementos se conjugan en el típico argumento malthusiano, referido al aumento de la población mundial (se espera que en los próximos 40 años la población mundial alcance los 9.000 millones de personas); b) puede señalarse el crecimiento de la demanda de ciertos *commodities* relacionados con el aumento del consumo de cereales de China y la India, en donde emergentes clases medias comen más carne y tienen autos. Por un lado, la carne se produce con soja como alimento balanceado, por el otro, el aumento de la demanda de petróleo presiona sobre su precio. Así se manifiesta un creciente uso de la tierra para producir agrocombustibles (bioetanol y biodiesel). Sin embargo, estos factores son insuficientes para explicar la triplicación del precio internacional del arroz desde mediados de 2006.

En segundo lugar, estos aumentos son inducidos, en gran medida, por factores especulativos. *Wall Street* (bancos, fondos de pensiones, fondos *hedge* de alto riesgo y rendimiento, etc.) avanzaron en el negocio de los *commodities* al amparo de tremendas desregulaciones operadas en los años noventa, y principalmente después de la crisis de inversión en el sector inmobiliario estadounidense (la crisis del *subprime* de 2008). Al margen de las articulaciones con grandes empresas que controlan el mercado de semillas (Monsanto) y la distribución de cereales en el mercado mundial (por ejemplo Cargill), el capital financiero invierte en el mercado de futuros con la expectativa de que los precios continuarán subiendo y al hacerlo se refuerzan esas tendencias potenciando el ciclo de alzas. Altos precios, más hambre en el mundo significan, sin embargo, mayores ganancias de las grandes empresas y altos retornos de las inversiones financieras. Tanto es así que Cargill, la corporación internacional de productos y servicios agropecuarios, financieros y

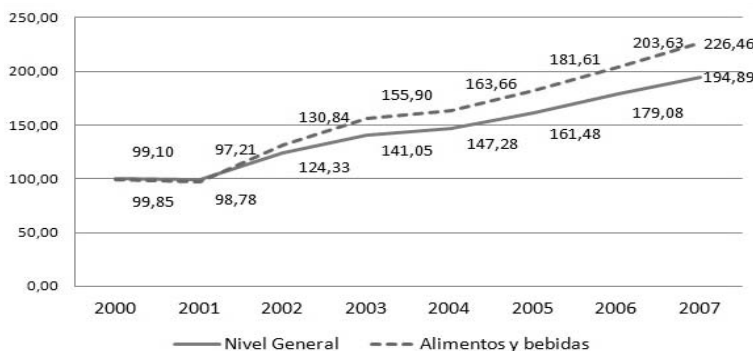
agroindustriales, tuvo entre 2005 y 2008 balances favorables que crecían a un ritmo de casi el 40% anual con un máximo del 68,8% entre 2007 y 2008. Si bien los balances de 2009 y 2010 muestran una reducción de las ganancias, éstas se mantienen por encima de 2.000 millones de dólares por año. Tras un crecimiento de las ganancias en 2011 del 35,18% se da una marcada retracción en 2012 que nuevamente es revertida al año siguiente. Si bien existe una relación entre los ciclos de precios de los *commodities* y el resultado de los balances de Cargill, sus ganancias siguen siendo extraordinarias y con una enorme capacidad de recuperación.<sup>5</sup>

No es de extrañar, entonces, el componente especulativo involucrado en este proceso. En un artículo de Frederick Kaufman publicado en *Foreign Policy* el autor afirma que “la agricultura puede parecer algo bucólico, pero es una industria intrínsecamente inestable, sujeta a las vicisitudes del clima, las enfermedades, los desastres” (Kaufman: 2011). En este contexto hacia fines del siglo XIX apareció el comercio de futuros de granos. La idea básica era el “contrato a término” o “a futuro”: un acuerdo de compradores y vendedores de trigo para ponerle un precio razonable aun antes de la siembra. Así los futuros de granos contribuían a estabilizar el precio del pan en la panadería o, más tarde, en el supermercado, tal como lo hacía en nuestro país la desaparecida Junta Nacional de Granos a través de los “precios sostén”. Kaufman describe distintas etapas en la evolución de la especulación financiera en el mercado de granos pero lo que interesa es el último período en el cual *Wall Street* influye de forma directa en estos mercados de modo tal que

la oferta de alimentos del mundo no sólo tiene que enfrentarse a las limitaciones de suministro y a los aumentos de la demanda, sino también al espurio mecanismo de alza artificial de los precios creado por la banca de inversión. La especulación ha creado picos en los precios de todo lo que necesitan los agricultores para producir su grano, desde las semillas hasta los fertilizantes, pasando por el diesel (Kaufman, 2011, nuestra traducción).

Todo esto, como lo destaca Boaventura de Sousa Santos, constituye un enorme fraude: el enriquecimiento a costa del hambre y la subnutrición de millones de personas. Son consecuencias de políticas neoliberales, que desde hace treinta años inducen a países del tercer mundo a dejar de producir alimentos para sus propias poblaciones para concentrarse en productos de exportación con los cuales se ganan divisas que les permitirán importar productos agrícolas desde los países desarrollados y acumular divisas necesarias para pagar los servicios de las deudas externas (Santos, 2008).

<sup>5</sup> Datos extraídos de la información financiera provista por la empresa en [www.cargill.com](http://www.cargill.com)

**Gráfico 3.** Índice de precios al consumidor. Año base 1999

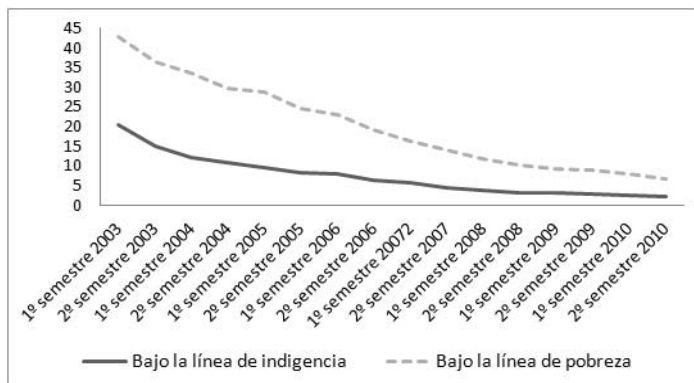
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

## La crisis alimentaria y el caso argentino

En los últimos años, políticos y economistas de distinta índole insisten en hablar de la volatilidad de los precios alimentarios mundiales y no de su aumento. En el caso de la Argentina, quizá ésta sea una forma de obviar las referencias al proceso inflacionario, el cual está liderado, en gran medida, por el aumento de los precios de los alimentos. Pero más allá de los eufemismos lo cierto es que dichos precios han crecido significativamente en años recientes, convirtiéndose en uno de los factores que más inciden sobre el alza del costo de vida en nuestro país. El creciente precio de los alimentos ha contribuido a sostener, y potenciar en algunas regiones del planeta, los índices de hambre e indigencia, al punto tal que en 2008 varios analistas identificaban una crisis alimentaria mundial originada por el aumento exorbitante en el costo de los alimentos básicos. Para el caso argentino, durante gran parte de la década del 2000 estos precios se elevaron a un ritmo superior al del resto de los productos que integran la canasta básica a partir de la cual se miden los niveles de pobreza e indigencia. Tal y como se muestra en el **gráfico 3**, a partir de 2002 se produce un aumento mayor de los precios de los alimentos que se ubican 5 puntos porcentuales por encima del nivel general.<sup>6</sup> Esta diferencia se duplica al año siguiente y mantiene un crecimiento paulatino hasta 2007 cuando el precio de los comestibles y bebidas fue un 16,2% mayor que el nivel general de precios.

<sup>6</sup> El nivel general de precios está integrado por nueve rubros: alimentos y bebidas; indumentaria; vivienda y servicios básicos; equipamiento y mantenimiento del hogar; atención médica y gastos para la salud; transporte y comunicaciones; esparcimiento; educación; otros bienes y servicios varios.

**Gráfico 4.** Porcentaje de hogares por debajo de la línea de la pobreza e indigencia.



Fuente: INDEC.

En lo que respecta a los años siguientes, la relación persiste aunque los incrementos en el nivel general son impulsados principalmente por los productos de indumentaria, la educación, los servicios de atención médica y el esparcimiento. Asimismo, este índice de precios, está directamente conectado con otro conjunto de variables que son muy importantes para este análisis: las líneas de pobreza e indigencia. El INDEC calcula la cantidad de hogares que tienen capacidad de comprar una serie de bienes y servicios. En primer lugar se construye una Canasta Básica de Alimentos (CBA), la cual se amplía con la inclusión de vestimenta, vivienda, bienes del hogar, transporte, educación, salud y esparcimiento para obtener el valor de Total (CBT). Así, los hogares serán pobres cuando su ingreso no supere el valor de la CBT e indigentes si no alcanza a cubrir la CBA. En tanto el valor de estas canastas está determinado por el precio registrado de un conjunto de bienes y servicios, éstas se encuentran directamente conectadas con el índice de precios; en tanto este indicador aumenta, el valor de la canasta de alimentos y la canasta básica total lo harán proporcionalmente y viceversa. El **gráfico 4** muestra la evolución de estas líneas entre 2003 y 2010 señalando una marcada reducción de los hogares con pobreza e indigencia. El primer valor cayó de 42,7% a 6,8% mientras los hogares por debajo de la línea de la indigencia pasaron de 20,4% a 2,1 por ciento.

Sin embargo, desde 2006 existen varias críticas sobre la fiabilidad en las herramientas de construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC), lo cual tendría consecuencias directas sobre otros indicadores tales como los porcentajes de hogares y personas por debajo de la línea

de la pobreza y la indigencia.<sup>7</sup> En el marco de ciertas denuncias, en 2009 se creó un Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento de los diversos programas de trabajo que elabora el INDEC integrado por académicos de distintas universidades públicas nacionales. El principal objetivo de este órgano era evaluar la aplicación de la metodología implementada desde principios de la década de 2000 y sus actualizaciones. En un marco signado por las disputas y conflictos de toda índole, el Consejo realizó un informe para el Poder Ejecutivo que fue presentado hacia finales de 2010 pero no adquirió trascendencia pública hasta los primeros meses de 2011. Si bien es muy difícil encontrar la versión final de dicho trabajo, hace unos años apareció una nota periodística (Jueguen, 2011) donde se recogían algunas de las conclusiones de dicho trabajo. Allí se pone en duda la confiabilidad del IPC por problemas en el proceso de recolección, procesamiento y utilización de los datos. Según la misma nota, el informe del Consejo afirma que “no es posible considerar al IPC elaborado por el Indec como una medida fiable del nivel agregado de los precios al consumo, ni como un indicador adecuado para emplear como deflactor a efectos de estimar variables como el tipo de cambio real, o el salario real o los niveles de pobreza”.

Frente a la imposibilidad de contar con el informe original hemos recurrido a una versión previa realizada por la Universidad de Buenos Aires (2010). Básicamente, el trabajo tiene dos núcleos argumentativos, uno que gira en torno de los problemas institucionales del INDEC y el otro que se centra sobre las cuestiones metodológicas. En lo que respecta al primer punto, se destaca que en el Instituto más de un tercio de los cargos jerárquicos (Direcciones Nacionales y Simples) estaban vacantes mientras que otro tercio se encontraba cubierto de manera transitoria. Asimismo, se menciona la paulatina disminución del personal de la Planta Permanente (que debería ingresar por concurso) y Transitoria que se contraponía con el notable crecimiento de los contratados. Este grupo de trabajadores creció entre enero de 2005 y el mismo mes de 2008 cerca del 2.000% pasando de 28 contratados a más de 600. Paralelamente se advierte el bajo porcentaje de personal con estudios terciarios/universitarios (40% del total) principalmente en áreas clave del INDEC.

En términos metodológicos, el informe es muy contundente con las críticas a varias herramientas y sistemas de recopilación de informa-

<sup>7</sup> Esta situación también afecta ciertos factores del mercado de bonos públicos argentinos, principalmente aquellos que se actualizan mediante el Coeficiente de Estabilización y Referencia (CER). Esto se debe a que el CER se construye en base a la tasa media geométrica calculada sobre la variación del IPC del mes anterior y/o meses anteriores.

ción. Si bien se reconoce la larga data de algunos problemas en la medición del IPC, se ubica al mes de enero de 2007 como un punto de inflexión en tanto coincide con la intervención del INDEC y el cambio en la metodología de recolección de datos y de cómputo del índice. Según los autores es a partir de dicha fecha que se observa una discrepancia considerable entre las mediciones del Instituto Nacional y las que realizan varios organismos provinciales (principalmente Córdoba, Mendoza, Santa Fe y San Luís) las cuales hasta ese momento habían mostrado tendencias similares. Tanto es así que “para el período diciembre de 2006/febrero de 2010 en el IPC hay un incremento acumulado de 28,2%, mientras que el indicador elaborado por Córdoba muestra un aumento de 43,2%, el de Santa Fe uno de 67,1% y el de la provincia de San Luís uno de 85,2%” (UBA, 2010: 12). Los orígenes de estas diferencias se encuentran en torno de la estructura de ponderaciones del índice, la localización de los puntos de captación de precios y tipos de locales, la consideración de las estacionalidades en la canasta básica, el tratamiento de los valores extremos y las fuentes de relevamientos de precios.<sup>8</sup>

La complejidad de esta situación es remarcada a lo largo del trabajo pues las dudas (reales y producto de campañas mediáticas) que se generan en torno del INDEC en general y del IPC en particular dificultan tanto el análisis de múltiples variables macroeconómicas como la formulación certera de planes, expectativas y arreglos contractuales por parte de los agentes económicos públicos y privados. En definitiva, la falta de información confiable por parte del Estado aumenta la difusión de datos obtenidos por organismos privados que no cuentan con la disponibilidad técnica, presupuestaria ni logística para calcular índices confiables. En este sentido, es importante recalcar que “no existen sustitutos rigurosamente aceptables a la información que debe generar un sistema coherente de estadísticas públicas cuya provisión es, por tanto, una obligación indelegable del Estado” (UBA, 2010: 10). En definitiva, frente a los problemáticos datos del INDEC se encuentran una serie de estadísticas privadas que sólo con muchas reservas pueden utilizarse complementariamente a las emitidas por el organismo público. Asimismo, el IPC elaborado por algunas provincias da la impresión de ser – pese a sus deficiencias – un mejor indicador del proceso inflacionario que los datos nacionales. Incluso son utilizados en las negociaciones colectivas vinculadas con la determinación de los salarios.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En este punto se destaca la utilización de precios estimados fuera del organismo, principalmente en ministerios y secretarías de Estado.

<sup>9</sup> Los organismos estadísticos provinciales ubican el índice de inflación anual en valores que oscilan entre el 20 y 25%, con un promedio que ronda los 23 puntos porcentuales. Una mención aparte merece el Índice de Precios Barrial (IPB) elaborado por el

## Suministro de alimentos y acceso a la alimentación

Frente a las críticas que presentan diversas herramientas fundamentales para el análisis social y tratando de obtener datos complementarios que ayuden a comprender el acceso a la alimentación en la Argentina hemos recurrido a una serie de estadísticas difundidas por FAO que ampliamos con información adicional provista por el ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. En el **cuadro 1** presentamos los datos de suministro *per capita* de una extensa serie de alimentos para el período 1999 y 2009. Los valores expresados son calculados a partir del consumo real<sup>10</sup> de cada ítem a lo cual se restan las cantidades dadas como alimento al ganado, las usadas para el sembrado, las manufacturas de uso alimenticio y otros usos como ser las pérdidas durante el almacenaje y el transporte, dando como resultado el suministro alimenticio *per capita* disponible para el consumo humano<sup>11</sup>. A su vez se presenta la evolución de la cantidad de kilocalorías disponibles por habitante a lo largo del período y la proporción de productos animales y vegetales que componen la dieta.

Si bien estos datos no consideran las diferencias de consumo entre los distintos sectores de la sociedad,<sup>12</sup> son útiles para observar cómo fue evolucionando la disponibilidad de alimentos en nuestro país en la última década, período en el cuál se han producido tasas de crecimiento del PIB globales sustanciales. Asimismo, es un período en el cual la producción agropecuaria se ha incrementado exponencialmente, en parti-

---

Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIP-PES). El relevamiento de este indicador está en manos de los vecinos, algunos de ellos nucleados en torno de movimientos como Barrios de Pie, quienes realizan la medición de los 50 productos que componen la Canasta Básica Alimentaria en las zonas más humildes de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Mendoza y Tucumán. En el caso de Buenos Aires el relevamiento incluye 330 comercios de la 1ª, 2ª y 3ª sección metropolitana. Este índice muestra fuertes divergencias con los datos del INDEC al punto tal que la variación registrada en la Canasta Básica de Alimentos entre julio de 2011 y el mismo mes de 2012 asciende al 33,42%. Al mismo tiempo, los niveles de pobreza e indigencia a partir de estos datos aumentan al punto tal que para el último cuatrimestre de 2011 el 24,25% de los habitantes de las áreas relevadas se encontraban por debajo de la línea de la pobreza mientras el 4,66% era indigente (información extraída de la página del CIPPES <http://www.cippes.org/>).

<sup>10</sup> El consumo real de un producto *per capita* se obtiene a partir de la siguiente fórmula:  $(\text{Producción} + \text{Importación} - \text{Exportación} - \text{Variación de Existencias}) / \text{Población}$

<sup>11</sup> Para acceder a la definición desagregada y las consideraciones metodológicas de este índice acceder a [http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/mes/glossary/\\*/S](http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/mes/glossary/*/S)

<sup>12</sup> En la Encuesta Nacional de gastos de los hogares 1996/97 se presentan gastos comparativos por estratos de ingresos pero esta información no está disponible para años recientes. Véase Teubal y Rodríguez, 2005: 149 a 153 y cuadros allí incluidos.



**Cuadro 1.** Suministro alimenticio *per capita* disponible para el consumo humano (kg/año), kilocalorías disponibles y porcentaje de alimentos de origen animal y vegetal.

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cereales	Trigo	112,0	119,0	108,2	112,9	125,1	120,6	119,9	111,0	101,6	94,0	91,8
	Arroz (Elaborado)	5,7	5,3	6,1	5,6	7,4	7,9	6,1	6,2	6,7	7,9	7,9
	Maíz	8,8	10,8	10,7	10,5	10,4	10,3	10,1	10,2	9,8	9,7	9,8
Azúcares	Azúcar Eq. sin Refinar	39,7	40,2	40,7	40,2	39,9	41,1	42,7	41,8	41,4	41,1	40,7
	Dulcificantes, Otros	7,8	7,1	7,0	7,0	6,8	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5
Legumbres		1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,7	2,4	1,4	2,8	1,4
Aceites Vegetales	Aceite de Soya	2,1	2,2	2,6	1,9	1,8	2,0	2,4	2,5	2,7	2,7	2,7
	Aceite de Girasol	11,0	10,7	11,0	10,3	10,3	10,6	10,5	10,5	9,4	9,4	9,8
Verduras	Tomates	21,7	20,1	20,6	18,3	16,6	15,6	16,5	15,9	17,0	17,2	15,6
	Cebollas	15,2	11,9	11,5	12,6	11,8	12,0	14,0	11,1	12,5	11,8	11,0
	Hortalizas, Otras	41,9	39,7	39,8	40,3	40,1	39,1	39,7	37,7	38,0	38,1	38,1
	Patatas	60,8	48,2	53,7	47,7	43,7	40,2	33,8	35,4	35,7	33,9	35,2
	Batatas	6,2	6,7	6,7	6,9	6,8	8,4	9,1	7,8	8,1	8,1	7,8
	Camote	6,2	6,7	6,7	6,9	6,8	8,4	9,1	7,8	8,1	8,1	7,8
Frutas	Naranjas, Mandarinas	30,9	39,0	39,7	30,0	27,2	23,3	22,1	24,6	18,9	24,2	22,2
	Limonas y Limas	19,7	22,1	21,7	11,2	9,8	11,9	10,1	12,0	10,3	9,6	12,0
	Bananos	11,9	13,0	13,2	10,1	11,5	11,9	12,2	11,4	11,8	12,3	11,9
	Manzanas	13,1	14,3	20,9	18,9	18,9	19,9	14,0	12,6	9,3	10,9	13,4
	Otras Frutas	21,9	21,1	21,2	15,2	16,9	17,8	18,8	17,4	15,7	17,7	17,0
	Café	1,1	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0
Infusiones	Té y Yerba Mate	7,7	7,3	7,7	6,8	6,6	6,0	6,3	6,4	6,5	5,1	4,8
Bebidas Alcohólicas	Vino	34,5	33,9	32,3	31,9	32,5	29,0	28,4	28,5	28,4	26,9	25,8
	Cerveza	33,3	33,0	33,3	31,7	33,9	33,0	34,8	35,3	36,3	42,6	42,6
Carnes	Vacuna	60,2	59,0	56,7	52,9	55,3	56,5	56,0	55,5	55,1	54,6	54,1
	Porcina	8,0	8,0	7,3	4,8	5,1	5,1	5,4	6,6	7,0	7,7	8,2
	Aves de Corral	27,9	27,8	26,8	18,9	19,6	22,0	24,3	27,8	28,9	31,5	33,4
	Otras Carnes	3,4	3,4	3,0	3,1	3,3	2,8	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6
Grasas Animales Crudas		3,0	2,5	2,5	2,2	2,2	2,3	2,4	2,0	2,1	2,0	2,1
Huevos		7,5	7,7	7,0	5,8	6,9	8,1	8,9	9,4	10,1	10,5	10,8
Lácteos	Leche	230,7	225,9	218,9	171,2	166,1	140,8	188,2	184,6	197,8	206,2	193,3
	Manteca y crema	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,4	1,4	1,1	1,1	1,0	1,0
Pescado y Frutos de Mar		10,2	8,5	10,0	7,2	7,3	6,8	6,7	9,1	7,6	7,7	5,8
Kcal/año/hab.		3.267,0	3.268,0	3.182,0	2.966,0	3.063,0	3.040,0	3.109,0	3.056,0	2.988,0	2.974,0	2.918,0
% Productos animales/año/hab.		31,62	31	30,11	27,41	27,11	26,58	29,14	30,07	31,49	31,81	31,74
% Productos Vegetales/año/hab.		68,38	69	69,89	72,59	72,89	73,42	70,86	69,93	68,51	68,19	68,26

Fuente: FAO

cular la de ciertos *commodities* (especialmente la soja), lo que ha contribuido a potenciar el lema: "Argentina puede alimentar varias veces la

población nacional". Si bien la disponibilidad de los datos no es la óptima pues sólo llegan hasta 2009, de todas maneras son muy útiles para analizar el período temporal más reciente.

En síntesis, los datos muestran que si se compara la situación de 2002 con 2009 se comprueba que el suministro de alimentos disminuyó en 16 de los 31 productos analizados. Quizá los casos más notables sean el trigo y la papa tanto por su magnitud como por la importancia de estos ítems en la alimentación de vastos sectores sociales, y especialmente los de más bajos ingresos. A ello debería agregarse el caso de la carne vacuna cuya dinámica se encuentra muy afectada por la suba en el precio de todos los productos vacunos a partir de causa de la importante caída del *stock* ganadero y la dinámica concentradora de los eslabones de procesamiento.

Si ampliamos el ámbito de comparación hacia 1999, la situación empeora pues la caída se registra en 19 de los 31 ítems, entre los cuales se añaden algunos muy importantes en la alimentación de amplios sectores tales como los lácteos y la carne vacuna. Estos datos no implican necesariamente que la gente coma menos, o que el acceso a la alimentación en 2009 haya sido peor que en 2001/2002 pero sí dejan en evidencia la retracción en la oferta de alimentos a lo que se suma la caída en la cantidad de kilocalorías diarias disponibles por habitante. Entre 1999 y 2002 se registra un notable descenso en este último ítem que tras una recuperación de tres años comienza una nueva pendiente descendente dejando la cantidad de kilocalorías diarias disponibles 48 unidades por debajo de lo registrado en 2002.

En términos cuantitativos, los datos de suministro de alimentos más importantes son los correspondientes a tres de los grupos principales: cereales, carne y leche. Al comparar la cantidad de kilos de las diversas carnes que se consumía en 2002 (año en que se registra lo peor de la crisis) con el 2009 puede observarse un aumento de 19,6 kilogramos. Sin embargo, hasta 2009 el suministro total de carnes nunca superó la media registrada en 1999 (99,5 kg anual) y apenas excedió el valor del año 2000. Asimismo cabe señalar que durante el año 2010 hubo una retracción en el consumo de carne, principalmente vacuna, que seguramente afectó la proyección ascendente que tuvo este ítem desde 2003. Según otros datos no directamente cotejables del ministerio de Agricultura<sup>13</sup> el consumo aparente de carne vacuna, porcina y aviar en

---

<sup>13</sup> Los datos de consumo *per capita* de carne vacuna y porcina fueron extraídos del Sistema Integrado de Información Agropecuaria del ministerio (<http://old.siiia.gov.ar/index.php/series-por-tema/ganaderia>) y los correspondiente al consumo de carne aviar de un Informe sectorial disponible en [http://64.76.123.202/site/ganaderia/aves/02-informes/\\_archivos/000002-Anuarios/130400\\_Anuario%202011%20Ganados%20y%20Carnes%20%20-%20Sector%20Avicola.pdf](http://64.76.123.202/site/ganaderia/aves/02-informes/_archivos/000002-Anuarios/130400_Anuario%202011%20Ganados%20y%20Carnes%20%20-%20Sector%20Avicola.pdf)

2009 ascendió a 109,8 kg/hab. pero en el siguiente año cayó a 99,27 kg/hab., principalmente empujado por el derrumbe en el consumo de carne vacuna.

Como mencionamos páginas atrás, la suba en el precio de los alimentos en el mercado interno y externo suele ser uno de los factores que más fuertemente afectan el acceso a la alimentación y este caso no es la excepción. Entre enero y diciembre de 2010 se registra un aumento en el precio índice de novillo publicado por el mercado de Liniers del 93,78%, valor que promedia diariamente las cotizaciones de dichos animales en el Mercado Concentrador de Liniers. Si bien esto también impulsa una suba de los sustitutos que influye sobre la caída en el consumo real de carnes, el descenso de 10,5 kg en el consumo anual *per capita* de carne vacuna explica la mayor parte de este proceso. En lo que respecta al pescado, este producto cayó bruscamente en 2002 y a pesar de una suba importante en 2006 se dio una caída en su suministro que lo ubicó en 2009 con menos de 4,4 kg disponibles por habitante.

Para el caso de la harina la dinámica es la inversa. Normalmente se considera que los sectores populares tienen un consumo relativo de harinas superior a los de los estratos más altos, es por ello que este ítem tiene una importancia central. Entre 1999 y 2003 el suministro de trigo se mantiene estable, aunque con algunas variaciones. Sin embargo, a partir de 2004 se da una caída constante de este valor hasta quedar en 2009 más de 20 kg por debajo de 1999. Este proceso evidencia dos cuestiones. Por un lado, los efectos sobre los sectores populares del modelo agrario vigente ya que este estrato organiza su consumo en torno de las harinas pues las comidas de mayor difusión cotidiana en los sectores pobres e indigentes son los guisos, sopas, pan y las frituras (Aguirre, 2010). Si bien el acceso a estos alimentos puede haber mejorado por sus mayores ingresos, la caída en la disponibilidad de trigo, y también de maíz, podría haber potenciado el alza de los precios de dichos productos. Quizás el ascenso en el suministro de arroz y de legumbres, en mucho menor medida, a partir de 2006 haya atenuado consecuencias más duras en la alimentación de dichos sectores. Por otro lado, la merma en el suministro de estos cereales va en paralelo con una retracción de su superficie sembrada, principalmente para el caso del trigo. Esta situación ha devenido en una caída de la disponibilidad de grano por habitante.

En lo que respecta a los lácteos, recién a partir de 2005 ha habido una recuperación en su consumo pero que aún se mantiene muy por debajo de los valores registrados en 2000 y 2001. El suministro de lácteos en 2009 fue un 15% más bajo que el registrado una década atrás.

Considerando la manteca y la crema se ve la tendencia opuesta, marcada por una caída del suministro a partir de 2004. En lo que respecta a los demás subproductos lácteos<sup>14</sup>, su consumo real muestra una recuperación en los años analizados pero sólo se superan los valores registrados en 2000 y 2001 en ciertos ítems particulares, principalmente “postres” (dulce de leche, yogures y postres) que muestran un marcado crecimiento a partir de 2002. Este último punto debería explicarse no sólo por la recuperación de cierto nivel de ingresos, sino también por cambios en los hábitos culturales de consumo. También debe destacarse que el suministro de huevos desde 2003 muestra un marcado ascenso.

En el caso de los aceites, luego de una caída pronunciada del suministro hasta 2003 se produce un paulatino aumento que nunca alcanza a recuperar los valores de 1999. En esta relación vale la pena destacar el aumento en el consumo de aceite de soja en paralelo con la retracción del suministro de girasol que se presenta como su sustituto.

Para las verduras, todos los ítems registrados muestran una reducción del suministro principalmente hacía mitad de la década del 2000 y con una meseta de diversa orientación en los últimos años. La única excepción es la batata que se ha mantenido estable desde 2006 con valores superiores a los de años anteriores aunque por debajo del máximo de 2005. En el caso de las frutas, tras la caída en 2002 la mayoría de los productos entraron en una meseta que sólo se ha revertido erráticamente.

Considerando las bebidas e infusiones, en el caso del vino se registra un suministro *per capita* descendente en todo el período, al punto tal que en 2009 estaba casi 10 litros por debajo que en 1999. Por lo contrario, los datos disponibles para cerveza presentan un crecimiento del 28% entre 1999 y 2009. En el caso de las infusiones, el café muestra una recuperación en los años siguientes a 2002 con escasas variaciones pero el suministro de yerba mate muestra una tendencia descendente en toda la década. El azúcar tiene una tendencia extraña pues se da un incremento relativamente estable desde 1999 hasta 2005 con una leve caída en 2003 pero a partir de 2006 muestra un descenso constante aunque se mantiene a valores superiores a los de 1999.

---

<sup>14</sup> Estos datos no fueron incluidos en este trabajo pero pueden consultarse en la web del ministerio de Agricultura

## El acceso a la alimentación a partir de las políticas públicas

No es el objetivo del presente trabajo hacer un relevamiento exhaustivo de las políticas públicas vinculadas con el sector alimentario, pero el marco teórico que mencionamos al comienzo nos obliga a estar atentos a las formas “no mercantiles” de acceso a los alimentos. En este punto es menester considerar al menos dos aristas. Por un lado, aquellas políticas de asistencia que implican la concesión de alimentos directa o indirecta (por medio de bonos, tickets, etc.) por parte del Estado ya sea a título personal o colectivo. Por el otro, nos preocupa particularmente la situación de las estrategias de autoproducción y autoconsumo que se desarrollan de manera autónoma o promovida por organismos del Estado.<sup>15</sup>

A comienzos de la década y en medio de una de las crisis más profundas que vivió la Argentina, se desplegaron varios programas que buscaban asistir focalmente a las demandas más urgentes de diversos sectores. Hacia 2003 la diversidad y complejidad de esta red asistencial era tal que se crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) como parte de una estrategia para concentrar y dar coherencia a las distintas iniciativas estatales sobre el tema. Según datos del ministerio de Desarrollo Social (2010), en el año 2001 el programa UNIDOS alcanzaba 667.000 familias a través de la entrega de alimentos y dinero mientras que en 2010 el Plan de Seguridad Alimentaria incluía a 1.600.000 familias, un aumento del 139,9% en la cantidad de familias beneficiadas por los diversos planes sociales alimentarios.

En lo que respecta a la autoproducción de alimentos, el principal programa gubernamental es ProHuerta cuya inscripción pública pasó por diversas agencias y en la actualidad se encuentra en el marco del PNSA. Esta política además de impulsar el desarrollo de estrategias de autoproducción de alimentos en el nivel comunitario, escolar y familiar, también intenta estimular la agricultura orgánica como forma predilecta de producción en las huertas y granjas afectadas al programa. Si bien el mencionado documento del ministerio de Desarrollo Social (2010) remarca los avances en este programa, el **cuadro 2** que presentamos a continuación atenúa esta visión favorable. A partir de la reconstrucción de los datos provinciales podemos observar que sólo en las dos primeras campañas se muestra un ascenso importante en la cantidad de huertas, el cual se matiza hacia 2007-2008 y cae en una meseta con tendencia a la baja en los dos últimos períodos. Para el caso de la

<sup>15</sup> Para un análisis pormenorizado de las políticas públicas vinculadas con la alimentación en los últimos 25 años ver Maceira, y Stechina, 2008 y 2011.

**Cuadro 2.** Tipo y cantidad de huertas y población involucrada en el Prohuerta

Campaña	Huertas Familiares	Huertas Escolares	Huertas Comunitarias	Huertas Totales	Población Familiar	Población Escolar	Población Comunitaria	Población total
Primavera-Verano 2002-2003	s/d	s/d	s/d	451.720	s/d	s/d	s/d	2.824.268
Primavera-Verano 2003-2004	s/d	s/d	s/d	539.619	s/d	s/d	s/d	3.348.530
Primavera-Verano 2004-2005	s/d	s/d	s/d	571.917	s/d	s/d	s/d	3.522.145
Otoño-Invierno 2006	555.731	7.060	6.691	569.482	2.662.749	439.783	285.884	3.388.416
Primavera-Verano 2006-2007	566.088	6.781	6.328	579.197	2.710.664	433.898	241.881	3.386.443
Otoño-Invierno 2007	547.717	7.171	5.383	560.271	2.627.628	473.958	146.161	3.247.747
Primavera-Verano 2007-2008	605.822	7.047	4.757	617.626	2.910.168	475.064	145.810	3.531.042
Otoño-Invierno 2008	598.293	7.296	4.128	609.717	2.840.340	472.892	150.912	3.464.144
Primavera-Verano 2008-2009	617.156	7.314	3.766	628.236	2.888.272	446.140	138.535	3.472.947
Otoño-Invierno 2009	602.565	7.143	3.641	613.349	2.848.759	487.506	124.267	3.460.532
Primavera-Verano 2009-2010	613.676	6.668	3.617	623.961	2.858.102	420.946	126.857	3.405.905
Otoño-Invierno 2010	612.480	6.719	3.325	622.524	2.868.853	452.967	105.060	3.426.880
Primavera-Verano 2010-2011	585.514	6.791	3.216	595.521	2.781.470	437.511	99.298	3.318.279
Otoño-Invierno 2011	585.860	6.654	2.902	595.416	2.765.252	481.653	103.329	3.350.234

Fuente: Banco de Datos de Prohuerta

población afectada esta dinámica se replica notablemente al punto tal que si excluimos la campaña 2002-2003 que recoge los momentos más críticos del país vemos que la cantidad de personas que participan de ProHuerta casi no ha cambiado. Mientras en el mencionado período la población ascendía a 3.348.530 en la campaña Otoño-Invierno 2011 las personas vinculadas al programa eran 3.350.234. Por otro lado, tanto en términos de población como de huertas se observa un marcado descenso de las prácticas de producción comunitarias y una estabilidad de la población escolar acompañada con una leve caída de las huertas desarrolladas en dichos ámbitos. Este comportamiento permitiría explicar por qué a pesar del incremento en la cantidad de huertas que se da

hasta 2008 la población vinculada no se modifica de la misma manera, al punto tal que en la Primavera-Verano 2003-2004 había 539.619 huertas en las que trabajaban 3.348.530 personas mientras en el Otoño-Invierno de 2011 una cantidad muy similar de población estaba ocupada en 595.416 huertas, un 10,3% más que en el anterior período analizado. En este sentido podríamos afirmar que se da una tendencia hacia la circunscripción de las prácticas de producción hacia el ámbito familiar frente a prácticas más amplias como el ámbito comunitario (las huertas comunitarias caen un 56,63% y su población un 63,86% entre 2006 y 2011).

Finalmente, merece tenerse en cuenta que desde inicios de la década de los '90 se viene detectando una caída muy importante de las explotaciones agropecuarias más pequeñas, que normalmente son las que tienen estrategias de autoconsumo más arraigadas (ver Teubal, *et al.*, 2005 y Teubal y Palmisano, 2010). Esta tendencia no parece morigerarse en los años recientes por lo que la posibilidad de acceder a los alimentos de manera autónoma muestra una amenaza muy importante frente al acceso mercantil a la alimentación.

## Otras consideraciones y reflexiones finales

1. El crecimiento de la producción agropecuaria en décadas recientes se debió fundamentalmente al aumento de la soja, un producto de exportación que no es de consumo masivo en el nivel interno. Este proceso resultó un sustituto de la producción agropecuaria de otros productos alimentarios de consumo popular. Como consecuencia, el aumento sustancial que se registra en la producción agropecuaria total no se tradujo en una correspondiente y significativa disponibilidad de alimentos para la mayoría de la población, en particular, para los sectores más necesitados. Hasta 2009 el crecimiento de la producción granaria en la Argentina va a la par de una caída o estancamiento en el suministro de muchos alimentos. Esto implica que el modelo del agronegocio no sólo falla en contribuir a la reducción del hambre sino que al acotar la cantidad de alimentos disponibles y aumentar sus precios por su orientación exportadora también empuja al proceso inflacionario.

2. En 2009 no sólo hay un menor suministro de trigo *per capita* que en 1999 sino que la producción de carne vacuna en 2008 (3.132.000 t) es casi igual a la de 1990 (3.007.000 t). El *stock* ganadero vacuno que en 1977 superaba las 61 millones de cabezas se redujo en casi un 20% para 2010. Cabe destacar que una parte de esta caída fue atenuada por el aumento del consumo de pollo y cerdo. En el caso de la producción láctea, si bien la producción aumentó, de 6.591 millones de litros en

10.055 millones de litros en 2009, el consumo real *per capita* de productos lácteos bajó de 213,3 litros/*capita* en 1992 a 203,3 en 2009. Cabe destacar que las exportaciones de productos lácteos que eran insignificantes en 1992 (6,78% de la producción) pasaron a representar el 19,93% de la producción en 2009. Por supuesto que hubo puntos de inflexión como cuando el consumo real/*capita* pasó de 220,6 kg/*capita* en 194,0 en 2002 y a 178,6 en 2004<sup>16</sup>. En paralelo, en el nivel nacional se registra el cierre de 15.000 tambos en las últimas décadas, aun manteniéndose la producción global, con lo cual se presume hubo una concentración hacia los grandes tambos. En la provincia de Buenos Aires, que ocupa el tercer lugar en importancia de producción generando entre un 20 y 23% de la producción nacional, el índice de desaparición de establecimientos en la región es alarmante. Entre 1988 y 2008 cerraron sus puertas el 62,8% de los tambos bonaerenses, a un ritmo de 385 por año (Palmisano, 2012: 47).

3. Los precios de los alimentos no han caído, como consecuencia del *boom* cerealero o agropecuario global. Aun antes del actual brote inflacionario, no puede decirse que los precios alimentarios bajaron en términos relativos con otros productos, todo lo contrario, tienden a ser punta de lanza del proceso inflacionario. Asimismo, las nuevas innovaciones tecnológicas no redundan necesariamente en mejores precios y, por ende, un mayor acceso a la alimentación, por lo menos a lo largo del nuevo milenio, y en particular a partir del crecimiento de la inflación que se intensifica hacia los años 2006/2007. En síntesis, el consumo real de muchos productos populares según el ministerio de Agricultura fue bastante variable pero no tiende sistemáticamente al alza, como era de esperar<sup>17</sup>.

4. El agronegocio que prevalece en el mundo agrario no sólo influye sobre la permanencia e incluso expansión del modelo sojero, sino también sobre otros sectores agropecuarios y agroexportadores. El caso de los *feedlots*, es notable. En años recientes esta forma de producción ha aumentado significativamente, en gran medida debido a subsidios otorgados por el gobierno (véase Palmisano, 2012). Se trata de un proceso de concentración de la producción complementaria con la expansión sojera, ya que permite liberar tierra para la producción sojera en zonas de engorde fundamentalmente.

5. En términos globales pese al crecimiento del producto nacional a tasas chinas, la reducción de la desocupación (aunque manteniéndose

<sup>16</sup> Estos datos fueron extraídos de la información proporcionada por el ministerio de Agricultura en [http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sectores/lacteos/estadisticas/06\\_Consumo/Consumo\\_02.htm](http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/sectores/lacteos/estadisticas/06_Consumo/Consumo_02.htm)

<sup>17</sup> Ver respuesta de Giarracca y Teubal (2010b).



altos niveles de trabajo informal o no registrado) y a una cierta reducción de los índices de pobreza, no ha mejorado sustancialmente el acceso a la alimentación para un conjunto importante de la población. Esto se manifiesta porque bajó la disponibilidad de alimentos básicos en general, en particular entre los sectores más necesitados de la población. Como consecuencia estos sectores mantienen su potencial vulnerabilidad social.

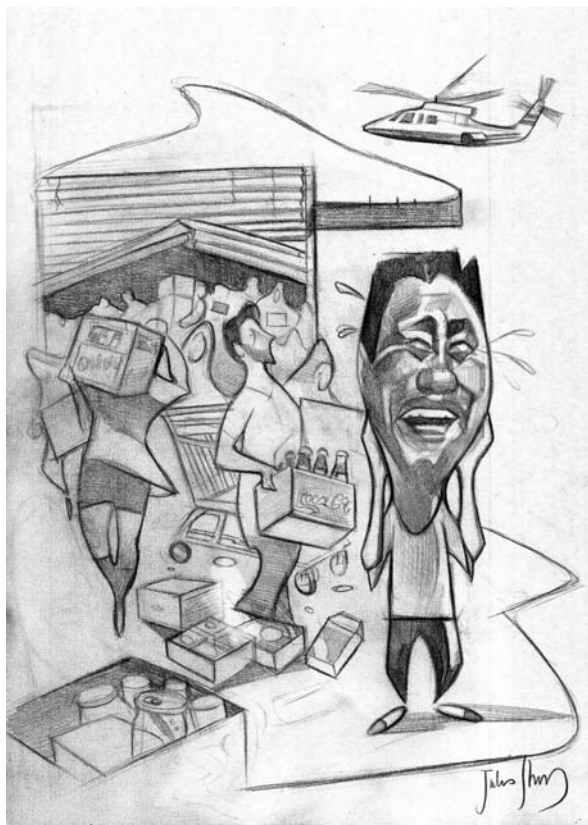
6. También debe considerarse en muchos casos el deterioro de la calidad de los alimentos que se han producido en el país en gran medida a raíz de la importante “modernización” agraria<sup>18</sup>. En el caso de la carne vacuna, porcina y aviar se manifiestan cambios importantes en la producción en años recientes, intensificándose la concentración de animales en espacios reducidos con los riesgos que ello implica (recuérdese que la gripe aviar y porcina, tuvieron que ver con el enorme hacinamiento de los animales). De esta manera, también nos alejamos de la producción de alimentos orgánicos de buena calidad que caracterizó a la agricultura argentina, en donde el uso de agrotóxicos era en general muy limitado.

7. Asimismo, deberíamos destacar el aumento de las instancias mercantiles o estatales de acceso a la alimentación que va en paralelo al socavamiento de las formas autónomas, ya sean de índole privada o impulsadas desde el Estado.

Dadas estas tendencias corresponde plantear en la medida de lo posible diversas propuestas alternativas. En este sentido es preciso privilegiar mercados locales y la soberanía alimentaria, utilizando los recursos propios y respetando el medio ambiente y la agricultura familiar. Este camino involucra, rechazar el supermercadismo exacerbado y los alimentos que viajan grandes distancias e impulsar, a partir de la acción estatal, el desarrollo de incentivos para producciones locales, frente a una agricultura industrial dominada por el agronegocio que es causa esencial de esta crisis. No cabe duda que el control de los aumentos de precios es un *desideratum* para la mayoría de la población mundial y por lo tanto se requeriría en nuestro país mecanismos muy fuertes para lograrlo. Somos conscientes de que los controles son difíciles de realizar, pero no resolver el problema del acceso y calidad de la alimentación significa resignarse a no poder mejorar las condiciones de vida de vastos sectores sociales y seguir sufriendo como sociedad las enormes *deseconomías externas* que genera el agronegocio.

---

<sup>18</sup> Sobre el deterioro de la calidad de muchos alimentos en el país véase Teubal y Rodríguez (2005), en especial el capítulo 8, y para la carne producida mediante el sistema *feedlots* ver García, 2002. También el importante trabajo realizado por Barruti, 2013.



Saqueos

## Bibliografía

- Aguirre, Patricia (2010) *Estrategias de consumo; qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Auyero, Javier (2007) *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Barruti, Soledad (2013) *Malcomidos. Cómo la industria alimentaria argentina nos está matando*. Buenos Aires: Planeta.
- FAO (2007) "Indicadores de mercado y facturas por las importaciones" en *Perspectivas Alimentarias. Análisis del Mercado Mundial*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/010/ah876s/ah876s15.htm#r1>
- FAO (2009) *1020 millones de personas pasan hambre*. Disponible en <http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/icode/>
- FAO (2011) *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s00.htm>

- García, Pilar Teresa (2002) "Factores de riesgo" en *Revista IDIA XXI*. Buenos Aires: INTA Ediciones, 2, julio.
- GER-GEMSAL (2007) "Anexo III. Los asesinados en estas rebeliones" en Giarracca, Norma; Mariotti, Daniela; Comelli, María; Petz, María Inés; Wahren, Juán; Teubal, Miguel *Tiempos de rebelión: "Que se vayan todos". Calles y plazas en : 2001-2002*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Giarracca, Norma y Hadad, Gisela (2009) "Disputas manifiestas y latentes en minera. Política de vida y agua en el centro de la escena" en Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds.) *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2005) *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2007) "La rebelión de 2001: protestas, rupturas y recomposiciones" en Giarracca, Norma; Mariotti, Daniela; Comelli, María; Petz, María Inés; Wahren, Juán; Teubal, Miguel *Tiempos de rebelión: "Que se vayan todos". Calles y plazas en : 2001-2002*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2008) "Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino" en Mançano Fernandes, Bernardo (org.) *Campesinato e agronegócio na América Latina. A questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2010a) "Disputas en los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo" en *Revista ALASRU, Nueva Época*. Texcoco, 5.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2010b) "Réplica a la respuesta de Gustavo Grobocopatel. Más debate por la soja" en *Cash, suplemento económico de Página 12*. Buenos Aires, 25 de abril.
- Jueguen, Nicolás (2011) "La dura crítica al Indec que llegó al FMI" en *La Nación*. Buenos Aires, 03 de abril.
- Kaufman, Frederick (2011) "How Goldman Sachs created the food crisis" en *Foreign Policy*. 27 de abril. Disponible en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/27/how\\_goldman\\_sachs\\_created\\_the\\_food\\_crisis](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/27/how_goldman_sachs_created_the_food_crisis)
- Lozano, Claudio (2002) *Catástrofe social en Argentina: La situación a Junio del 2002*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- McMichael, Phillip (2009) "The world food crisis in historical perspective" en *Monthly Review*. New York: Monthly Review, Vol. 61, 3, julio-agosto; reproducido en Magdoff, Fred y Tokar, Brian (editores)(2010) *Agriculture and Food in Crisis. Conflict, Resistance and Renewa*. Nueva York, Monthly Review Press.
- Maceira, Daniel y Stechina, Mariana (2008) "Salud y Nutrición. Problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia", *Documento de Trabajo*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Maceira, Daniel y Stechina, Mariana (2011) "Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina" en *Revista Cubana Salud Pública* [online], vol.37, 1.
- Milenio (2007) *Reporte de FAO Crisis alimentaria en 33 países*. México, 5 de abril. Disponible en <http://www.soberaniaalimentaria.com/noticias/FAOCrisisAlimento07.htm>
- Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, Tomo I.
- Palmisano, Tomás (2012) "TIERRAS DE ALGUIEN. Una propuesta de análisis sobre las transformaciones económico-productivas en la actividad agropecuaria bonaerense durante los albores del siglo XXI" *Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Defendida el 25 de abril, 2012.
- Santos, Boaventura de Sousa (2008) "El hambre infame" en *Página 12*. Buenos Aires, 27 de mayo.
- Sen, Amartya Kumar (1982) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya Kumar (2000) *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Teubal, Miguel (2006) "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los *commodities*", **Realidad Económica** 200. Buenos Aires: IADE, noviembre-diciembre.
- Teubal, Miguel y Rodríguez, Javier (2005) *Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Teubal, Miguel; Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo (2005) "Transformaciones agrarias en industrial y sistema agroalimentario", en Giarracca, N. y Teubal, M. *El campo argentino en la encrucijada. Tierra, resistencia y ecos en la ciudad*. Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás (2010) "El conflicto agrario: características y proyecciones" en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coord.) *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.
- The Economist (2007) *The end of cheap food*. Londres. Disponible en <http://www.economist.com/node/10252015>
- Universidad de Buenos Aires (2010) *Informe técnico de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con relación a la situación del INDEC*. Buenos Aires. Disponible en <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2010/informe%20-%20UBA.pdf>
- Vía Campesina (2011) *La voz de las campesinas y de los campesinos del mundo*. 9 de febrero. Disponible en <http://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44>