

# **Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural Sustentable: Orientaciones para la Transición<sup>1</sup>**

Ing. Agr. Carlos Carballo González

La presentación se propone relacionar dos conceptos, campos del pensamiento o utopías tratadas en forma autónoma y sin aparente vinculación entre sí, con el objetivo de promover el análisis una serie de orientaciones estratégicas básicas, considerando al Desarrollo Rural Sustentable y la Seguridad Alimentaria de la población como "puntos de llegada" o "finalidades" con las que muy difícilmente se pueda estar en desacuerdo desde el punto teórico, el cómo alcanzarlas se constituye en el eje del debate; al mismo se pretende contribuir: a) estableciendo un punto de partida, la situación actual del agro y del país; b) puntualizando algunos de los temas que no pueden faltar en consideración de las alternativas.

## **1.- Marco de Referencia**

En el diagnóstico se destacan como elementos centrales la "modernización" del sector agropecuario argentino, la desindustrialización y la concentración, directamente asociados con la globalización y la deuda externa; falta de acceso a los derechos humanos y sociales básicos de una elevada proporción de la población, inadecuadas políticas e inapropiada institucionalidad para fortalecer la participación económica, social y política.

Mirando desde lo agrario, durante la década de los noventa, los países del sur latinoamericano produjeron cambios importantes en sus sistemas agrarios que, si bien en la mayoría de los casos, promovieron el crecimiento del complejo agroindustrial exportador, por otro lado desatendieron e incluso facilitaron un fuerte debilitamiento de los sistemas internos de producción agropecuaria y de alimentos local. "Como parte de una maquinaria global, la depredación de los recursos naturales y humanos, la creciente concentración de la escala de producción en la agroindustria y en toda la cadena de comercialización, facilitaron el enriquecimiento y un inédito poder y control en el rubro alimentario que básicamente impactó sobre las economías regionales, los pequeños y medianos productores, los pueblos originarios y hasta en las decisiones culturales y opciones alimenticias tanto urbanas como rurales" (PAS, 2004).

Un contexto como el señalado, aunque se centre en Argentina, no puede perder como referencia la profunda interrelación existente entre lo analizado y propuesto con las transformaciones que producen en el sistema agroalimentario, en la economía y en la sociedad mundial. En este sentido se trata de pensar "globalmente" actuando local y nacionalmente, premisas que junto con el respeto al pluralismo, la diversidad y una fuerte organización social son bases de cualquier propuesta alternativa.

No estamos hablando de problemas nuevos, sino de viejos problemas en un nuevo contexto, ya que los recursos naturales que América Latina posee podrían atender satisfactoriamente las necesidades de sus habitantes y sustentar su desarrollo; si Argentina constituye un ejemplo al respecto no lo son en menor medida Brasil, Paraguay o Bolivia.

---

<sup>1</sup> Las reflexiones contenidas en la presentación constituyen una referencia básica para los estudios de caso realizados en el marco del Proyecto Bial 2004/5 "Institucionalidad y tecnología para el desarrollo sustentable de los productores familiares" (UBACYT).

Que la "seguridad alimentaria de la población" tenga mucho más que ver con el acceso a los alimentos que con su producción, como "descubre" por primera vez en la historia la "Cumbre Mundial, de la Alimentación" organizada por la FAO en 1996, sólo reconoce un fenómeno del que existían múltiples constataciones anteriormente negadas.

Lograr la Seguridad Alimentaria (SAN) -incluyendo en tal concepto también la Nutrición adecuada- es atender el derecho de todos al acceso regular y permanente a los alimentos de calidad y el agua suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas promotoras de la salud, económica y ambientalmente sustentables. Dos derechos se encuentran profundamente relacionados con la Seguridad Alimentaria: el Derecho Humano a la Alimentación y la Soberanía Alimentaria.

El Derecho Humano a la Alimentación forma parte de un conjunto de condiciones necesarias y esenciales para que todos los seres humanos, de forma igualitaria y sin ningún tipo de discriminación, existan, desenvuelvan sus capacidades y participen plena y dignamente de la vida en sociedad. Cada país, a su vez, tiene el derecho de definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garantice el derecho a la alimentación para la población (Soberanía Alimentaria) respetando las múltiples características culturales.

En base a lo definido, una política de Seguridad Alimentaria y nutricional (SAN) constituye un conjunto de acciones planeadas para garantizar la producción y el acceso a los alimentos para el conjunto de la población, promoviendo su nutrición y salud. Debe ser sustentable, o sea, desenvolverse articulando condiciones que permitan su mantenimiento a largo plazo. Requiere la incorporación tanto del gobierno como de la sociedad civil, organizada en sus diferentes sectores ó áreas de acción -salud, educación, trabajo, agricultura, etc. -y en diferentes esferas- producción, comercialización, control de calidad, acceso y consumo.

## **2.- La política de Seguridad Alimentaria**

Una política de SAN avanza en relación a las acciones y programas específicos impulsados por las distintas áreas, al promover cinco principios rectores:

- a. Intersectorialidad: acciones articuladas y coordinadas, utilizando los recursos existentes en cada sector (materiales, humanos, institucionales) del modo más eficiente, orientándolos a acciones definidas de acuerdo a una escala de prioridades establecidas en conjunto; la articulación de acciones entre diferentes sectores - salud y producción de alimentos por ejemplo- también es necesaria en los distintos niveles (local, provincial, etc.) de un mismo sector.
- b. Acciones Conjuntas entre el Estado y la sociedad: ni los gobiernos ni las organizaciones de la sociedad civil, actuando aisladamente, cuentan con condiciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población de forma eficaz y permanente.
- c. Equidad: las desigualdades económicas, de género y étnicas, tanto como el acceso diferenciado a los bienes y servicios públicos, constituyen factores determinantes de la inseguridad alimentaria. A fin de asegurar que las acciones de los gobiernos y de la sociedad se ejecuten correctamente, deben incluirse a los distintos sectores de la sociedad en las decisiones sobre asignación de los recursos.

- d. Articulación entre presupuesto y gestión: debido a que una política de SAN moviliza recursos administrados por sectores de los gobiernos y de la sociedad, es necesario presupuestar los mismos, sabiendo cuánto se tiene disponible y cuánto será destinado a cada acción; cuando esas decisiones son tomadas en diferentes órganos del gobierno, sin la necesaria articulación, difícilmente se logren los objetivos, por lo que el control social es imperioso.
- e. Abarcar y articular acciones estructurales y medidas para la emergencia: Una política de SAN debe incluir las dimensiones de producción de alimentos básicos, acceso, y consumo, estableciendo las relaciones entre alimento y salud, la utilización biológica del alimento, así como su utilización comunitaria y familiar; en todas esas dimensiones se pueden desenvolver acciones de carácter estructural o coyunturales. Enfocar solo lo coyuntural puede constituir una política asistencialista más; ocuparse sólo de lo estructural implica ignorar urgencias -como la de alimentación- que no admiten dilación de ninguna naturaleza, sea cual sea la causa invocada.

Las medidas estructurales, cuyo objetivo es revertir en primera instancia el cuadro de inseguridad alimentaria de los individuos, grupos sociales y del propio país, deben atacar sus causas, sean ellas políticas, económicas, sociales o culturales. Las acciones coyunturales, a su vez, deben buscar la inclusión social, por lo que su carácter temporario debe articularse con iniciativas que tiendan a romper con la dependencia de la población, desarrollando las capacidades individuales y colectivas de autoayuda.

Independientemente de su tipo, también es sumamente importante la forma en que se ejecutan este tipo de acciones coyunturales, pues, como lo demuestran numerosos programas, los procesos generados en algunos casos han posibilitado avanzar en la transición al desarrollo sustentable, mientras en otros la condicionaron profundamente al incrementar la dependencia y el clientelismo de pequeños productores y trabajadores ocupados y desocupados.

### **3.- Transición a la seguridad alimentaria**

El desafío de construir la transición a la seguridad alimentaria debe partir del reconocimiento de la situación actual y las causas que provocan. Algunos indicadores son insoslayables para expresar la profunda crisis experimentada por el Modelo Nacional de Desarrollo Sustitutivo de Importaciones imperante hasta mitad de la década del 70 y el deterioro experimentado por la industria y el conjunto de la sociedad nacional a partir de ese momento.

El 10% más rico de la población reúne prácticamente el 60 % de la riqueza; crece la concentración de los recursos productivos, la producción, el comercio interno e internacional, el acceso al capital, a la asistencia técnica, a los servicios y a la información; se multiplica la deuda externa y crecen las exportaciones de materias primas con mínimo nivel de elaboración.

En un contexto de creciente deuda interna, se incrementan la desocupación y subocupación, caen los salarios y condiciones de trabajo; se hace cada vez más difícil el acceso a los derechos básicos como la alimentación, la salud y la educación; el 50% de la población son pobres que no alcanzan a cubrir sus necesidades y el 20% de la población nacional (en su mayoría niños y jóvenes) ni siquiera accede a la alimentación imprescindible en un país exportador creciente de alimentos.

En el sector agropecuario las transformaciones son también profundas, pudiéndose apreciar por una parte la intensificación capitalista y la expansión de la agricultura en gran escala con mínimos requerimientos de trabajo y la expansión de ese modelo originado en la pampa húmeda central a áreas de distintas regiones del país –incluso algunas altamente frágiles desde el punto de vista ambiental– con graves consecuencias económicas y sociales a mediano-largo plazo; la soja se ha convertido en el eje de la “pampeanización” de millones de hectáreas en el noreste y noroeste del país, arrasando no solo con los montes, sino con quienes los habitan.

Los productores familiares capitalizados o con pequeño grado de capitalización constituyen la “otra cara” de la moneda; expulsados inicialmente de los mercados de sus productos, resisten –no siempre exitosamente– individual u organizadamente la pérdida de la posesión de los recursos naturales que en muchos casos detentan desde hace siglos. Asistidos por diversos programas públicos y privados, algunas de las forma de resistencia desarrolladas podrían constituirse en base de modelos alternativos de desarrollo, como por ejemplo en aquellos que se avanza en autoproducción sustentable de alimentos para la familia y los mercados locales con organizaciones democráticas y autosustentables.

La sistematización y reflexión acerca de los incipientes modelos puestos en marcha en prácticamente todas las regiones de la Argentina, y la experiencia acumulada en otros países de la Región, pueden constituirse en ejes para la formulación de un Modelo Nacional de Desarrollo, que priorice las necesidades de las mayorías.

Configurar una política nacional de seguridad alimentaria constituye por lo expuesto un paso necesario para garantizar el acceso a los alimentos al conjunto de la población, a fin de garantizar su nutrición y salud; ésta debe ser continua a lo largo del tiempo, para lo que resulta imperioso articular las acciones que sucesivos gobiernos y la sociedad civil realizan en sus diversos sectores o áreas de acción y en las esferas de la producción, comercialización, control de calidad, condiciones de acceso, etc.

Una serie de principios deben guiar la construcción de una política nacional de seguridad alimentaria:

- Utilizar en forma coordinada de acuerdo a prioridades consensuadas, los recursos disponibles en el gobierno y en el conjunto de la sociedad; la magnitud del esfuerzo a realizar implica poner la totalidad de ellos a disposición de la causa común, ya que nadie por sí solo está en condiciones de lograrlo. Esto debe ser hecho en forma eficiente, logrando articular el presupuesto y la gestión entre distintas áreas y distintos niveles de acción.
- Garantizar la superación de las desigualdades, incorporando a los distintos sectores de la sociedad –los más débiles y desorganizados sobre todo, pues deben ser actores principales– en la asignación, ejecución y control de los programas.
- Articular medidas para la emergencia y políticas de reformas estructurales; actuar sólo en emergencia es una forma de asistencialismo que solo refuerza redes clientelares funcionales al continuismo; pensar exclusivamente en los cambios estructurales implica desconocer la gravedad de la situación. Es imperioso entonces promover respuestas que partiendo de la situación actual permitan avanzar en la comprensión y abordaje de los cambios estructurales.

Un ejemplo podría ser ilustrativo al respecto: si bien crece el reclamo por una reforma agraria integral –medida estructural– en lo inmediato es imperioso asegurar la continuidad en la tierra y niveles satisfactorios de calidad de vida a los poseedores que se están queriendo expulsar, sea a través de políticas inapropiadas o de otras formas más evidentes de violencia física. Conceptualizaciones cada vez más desarrolladas de la agroecología expresan la gradualidad e integralidad de los cambios requeridos para alcanzar la sustentabilidad.

Debido al rol que desempeña el acceso a los elementos en el diseño de modelos de desarrollo alternativos, es necesario que el conjunto de la sociedad pueda reconocer la relación directa existente entre los modelos de producción primaria y el desarrollo. Teniendo en cuenta que Argentina es predominante –solo el 18,4% de su población vive en zonas rurales actualmente– las ciudades serán el ámbito privilegiado de la toma de decisiones sobre el sector primario, la producción de alimentos y el uso de los espacios rurales. En los pequeños y medianos núcleos urbanos sin duda existen actores relevantes de los procesos de desarrollo local y regional con quienes resulta obligatorio articular estos procesos.

Partiendo de esta hipótesis, el grado de conocimiento y conciencia existente en sectores urbanos mayoritarios, acerca del rol actual y futuro de la agricultura, la alimentación y los recursos naturales, constituye un factor decisivo para la definición de las políticas agrarias; ello implica que a las organizaciones de productores y trabajadores del campo y a los sectores asociados con sus necesidades, les cabe no solo el esfuerzo de resistir y proponer, sino también el de sensibilizar a los habitantes de las ciudades. Construir consensos básicos al respeto permitiría en lo inmediato frenar el avance de la agriculturización en base a modelos de escala excluyentes y deteriorantes del medio, atenuar la presión sobre las áreas ecológicamente frágiles, evitar el éxodo de las familias del campo, la muerte de las pequeñas ciudades y el despoblamiento del territorio.

Por la importancia que reviste la experiencia y conocimientos acumulados en la “gente de campo” se impone actuar rápidamente creando las condiciones para que no emigren.

Es urgente el impulso de políticas públicas de otro signo, reemplazando la notoria discriminación negativa existente en las últimas décadas, por una “discriminación positiva” capaz de reconocer y potenciar los recursos y capacidades movilizados inicialmente para resistir. Políticas activas y diferenciales deben contemplar demandas claramente formuladas en la última década por organizaciones representativas, y que –como claramente lo expresan– tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población rural; elevar, diversificar o incorporar valor a su producción, constituyen sólo un elemento a considerar como parte de su derecho a producir lo que su seguridad alimentaria requiere. Pero ello se encuentra condicionado por la carencia de instituciones y mecanismos de planeamiento y desarrollo en los que se incorpore la participación efectiva de organizaciones autónomas y democráticas de los trabajadores del campo.

La nueva institucionalidad constituye un tema central en la transición a la seguridad alimentaria, ya que además de contar con orientaciones básicas precisas se requiere disponer de los instrumentos y organizaciones para llevarlas a cabo; he aquí un enorme desafío, ya que se trata de repensar organismos y mecanismos públicos, fortalecer la débil organización de los productores familiares –y su mínima participación social– y lograr alianzas estratégicas con otros actores claves para la transformación del modelo de desarrollo.

Lograr mejores condiciones de vida de la población rural constituye un esfuerzo integral que requiere articular políticas públicas de educación, salud, vivienda, trabajo, infraestructura, comunicaciones, participación y otras específicas referidas a la producción transformación y comercio de la producción primaria en función de distintos mercados. Al respecto, resulta impensable una "economía de mercado" pero también una economía sin la existencia de mercados, aunque deben repensarse profundamente los mercados que mejor sirven a la seguridad alimentaria local y regional y a los procesos que permiten a grupos y organizaciones su participación en los mismos; por otra parte algunos casos muestran que la construcción de la seguridad alimentaria puede también estar ligada a mercados nacionales (redes de comercio justo) o internacionales solidarios.

Aún cuando -como sucede en el presente- la mirada se fijara en los aspectos técnico-productivos y comerciales, la institucionalidad residual de las décadas del 80 y 90 sería totalmente inapropiada para dinamizar el proyecto de esa naturaleza, ya que no se trata simplemente de evitar las superposiciones y vacíos dejados por programas autónomos, descentralizados y discontinuos, o que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) decida coordinar sus propias estrategias de intervención en un programa común, o que se cuente con más recursos económicos y técnicos con mayor grado de capacitación. Algo cualitativamente distinto es lo requerido y en ese sentido -pero seguramente no con los mismos objetivos- se orientan recientes orientaciones de los decisores políticos.

Al estado puesto al servicio de las minorías le correspondió como política social y sectorial de "focalización" de las intervenciones -con la exigencia manifestada sucesivamente en el tiempo de atender la problemática étnica, de género, de los jóvenes, del desarrollo local o local-territorial- parece seguirle un nuevo eje orientador promovido por el FIDA-BID y el Banco Mundial: la institucionalidad del desarrollo rural. Desdiciéndose de las políticas impulsadas hasta el presente, se reconoce que el desarrollo requiere una activa participación del Estado y el desarrollo rural instituciones nacionales ágiles pero dotadas de objetivos amplios y recursos abundantes; la posibilidad de un "Instituto de Desarrollo Rural" autárquico y de alcance nacional comienza a estar en la consideración de los funcionarios e incorporada al debate social.

Pareciera vislumbrarse que el camino diseñado tiende a reproducir la institucionalidad existente en Chile y Brasil, por ejemplo, donde áreas específicas del Poder Ejecutivo se preocupan por el desarrollo rural y la producción familiar, en tanto otras lo hacen exclusivamente por el "agrobusiness", como si se tratara de problemáticas cuya evolución es complementaria y no fuertemente contradictoria en términos de desarrollo.

Detener el avance de modelos productivos concentradores y excluyentes en el sector agropecuario -abundantemente ejemplificados con la "pampeanización" de la producción de granos y por los pinos en Misiones y áreas de Corrientes- es un paso necesario para detener la expulsión de pobladores y el deterioro ambiental, y un prerequisite para el desarrollo rural y nacional.

Sintetizando, siguiéndolos a Caporal y Costabeber (2004), la sustentabilidad se afirma sobre dimensiones sociales, económicas y ecológicas que deben priorizar el logro de la Seguridad Alimentaria de toda la población, para lo que es necesario que las respuestas políticas contemplen la diversidad y riqueza cultural existente en nuestros pueblos; ello no sería posible sin que una profunda concepción ética atravesase a las organizaciones e instituciones de la sociedad.

Nuestra práctica cotidiana debería ser el mejor ejemplo del compromiso efectivo con los objetivos y valores del nuevo modelo de desarrollo.

La preservación ambiental y la conservación de los recursos adquieren relevancia cuando el producto generado puede ser equitativamente apropiado, pero a su vez los resultados económicos obtenidos son clave –aunque no los únicos relevantes– para fortalecer las estrategias del Desarrollo Rural Sustentable.

La dimensión política de la sustentabilidad tiene que ver no solo con los procesos participativos y democráticos que se desenvuelven en el contexto de la producción agraria y del desarrollo rural, sino con las relaciones de diálogo e integración con la sociedad mayor establecidas por las redes de organización social y representación de los distintos sectores de la población rural; son indicadores de sustentabilidad al respecto, la presencia de formas asociativas, un ambiente de relaciones sociales apropiado para la participación y un marco institucional favorable a la intervención y participación de los actores a nivel local y nacional.

La dimensión ética de la sustentabilidad está profundamente vinculada con la solidaridad intra e intergeneracional, pero la crisis socio-ambiental en que estamos inmersos exige pensar y hacer viables nuevos valores; se trata en definitiva de una ética de la solidaridad que asegure alimentos limpios y saludables para todos y el acceso equitativo al uso de los recursos.

La elevada jerarquía otorgada a la dimensión ética estriba en que su consideración puede afectar los objetivos y resultados esperados en las dimensiones de primer y segundo nivel consideradas, es decir las ecológicas, económicas y sociales y las políticas y culturales, respectivamente.

Ing. Agr. Carlos Carballo González  
carballo@agro.uba.ar  
carcargonz@yahoo.com.ar