

Atelier II Taller II

SYSTÈMES D'APPROVISIONNEMENT

SISTEMAS DE ABASTO

SÍNTESIS Y COMENTARIOS

Fernando Rello
FAO
Rome, Italia

La diversidad de los sistemas de abasto de América Latina y del Caribe refleja la diferencia en los grados de desarrollo económico y social de los países y de las regiones en un solo país. En los extremos de esta diversidad se encuentran los sistemas de abasto semi-cerrados de las comunidades andinas y los complejos macrosistemas que abastecen a las grandes urbes. Su investigación implica problemas metodológicos distintos, pero en todos los casos marcados por un acelerado proceso de urbanización y por los efectos de una severa crisis económica sobre los campesinos, los pequeños productores rurales y los consumidores urbanos de ingresos medios y bajos, los que están tratando de amortiguar los impactos negativos de la crisis y adaptarse a nuevas situaciones.

El acceso a los alimentos en las comunidades andinas de Perú y Bolivia está basado en dos formas de abasto complementarias. Una es de tipo tradicional, fincada en relaciones de solidaridad y reciprocidad, en las cuales prevalecen el trueque y el autoconsumo. Es una viejísima forma de abasto que pierde fuerza conforme avanza la articulación de la microeconomía andina con el resto de la economía nacional. Todavía conserva cierta importancia: la mitad de los alimentos consumidos en estas regiones pasa por estas formas de abasto.

El abasto basado en el comercio de alimentos producidos fuera de la región de consumo (del país o importados), proporciona nuevos alimentos y complementa la disponibilidad local de alimentos estacionales. Sin embargo genera dependencias que se exacerban y se tornan peligrosas en tiempos de crisis:

- con respecto a alimentos que no se pueden producir localmente y determinan hábitos alimenticios en comunidades con un frágil acceso a la comida;

- con respecto a agentes externos colocados en situación ventajosa frente a los comuneros (comerciantes, agro-industrias, sectores públicos que canalizan la ayuda alimentaria).

La recesión y la caída del empleo abaten los ingresos de los comuneros y su poder de compra. La inflación eleva rápidamente los precios de los alimentos que se venden en mercados locales muy imperfectos. Todo se conjuga para amenazar el acceso a los alimentos de las comunidades en el límite de la sobrevivencia.

En este caso, la respuesta social es una huida del mercado, del intercambio, de la moneda y un buscar refugio en el autoconsumo, el trueque, la solidaridad y el ahorro en especie (cuando se tiene, y no en dinero ya que éste pierde valor). La crisis hace resurgir las formas de abasto tradicionales, aquellas sobre las cuales el campesino tiene mayor control. Es una manera de obtener con recursos propios y a través de relaciones sociales conocidas un acceso alimentario precario, pero seguro en tiempos de desquiciamiento de la economía.

El sistema productivo-comercial que abastece a las grandes ciudades es sumamente complejo. Comprenden a la vez instituciones comerciales tradicionales como el pequeño comercio o los mercados informales, y modernas, como los supermercados. Abarca a los productores rurales de todo un país creando nuevas oportunidades de ganancia, pero también riesgos para los campesinos con poca experiencia comercial. El puente entre el campo y la ciudad lo realizan los grandes comerciantes en los mercados centrales, quienes establecen relaciones comerciales, financieras y económicas sumamente complejas con los productores.

No resulta fácil enfocar el estudio de este complicado sistema. En el taller, ganó consenso la idea de abordarlo como un todo, analizando en primer término el papel estructurante de las ciudades en su formación y funcionamiento. El estudio de los mercados centrales - como instancia articuladora de relaciones rurales y urbanas - es por ello muy importante. El enfoque resulta muy recomendable aún para quienes investigan temas más específicos. Por ejemplo, el estudio de las posibilidades que tienen los campesinos de vender mejor sus produc-

tos a través de los canales del sistema de abasto de las ciudades no puede realizarse sin una buena comprensión de estos sistemas.

Conforme avanzan la urbanización y el magnetismo ejercido por las grandes ciudades sobre sus zonas de abastecimiento, se va dando una nueva subordinación de los campesinos con respecto a agentes comerciales y financieros que dominan los sistemas de abasto urbanos. Sin embargo, estos sistemas implican para los campesinos y los pequeños productores, mercados alternativos y posibilidades de ganancias atractivos. La investigación de la capacidad de los campesinos de insertarse ventajosamente en los sistemas de abasto modernos y de las políticas implementadas para incrementar esa posibilidad resultan ser tema de interés para el futuro.

También se discutió de los efectos de la crisis y del impacto de los programas de ajuste sobre los consumidores de ingresos medios y bajos. Los datos disponibles indican una caída del nivel de ingreso y un aumento absoluto de la población que se ubica abajo de los umbrales de pobreza y desnutrición.

La caída del poder adquisitivo tuvo un impacto notable sobre la alimentación, aunque las familias de bajos o medianos ingresos encontraron forma de limitar el impacto de la crisis sobre sus niveles nutricionales. Una fue de cambiar el contenido de la canasta alimentaria básica, sustituyendo alimentos caros (carnes de res y puerco, aceites y alimentos procesados) por alimentos baratos (cereales, tuberculos, leche, carne de pollo). Desde un punto de vista nutricional, se trata de una adecuación racional de la dieta. Otra forma, en los países que aún mantienen este tipo de programa, fue de comprar una mayor cantidad de alimentos subsidiados. Muchos países carecen de encuestas nutricionales recientes, pero se puede suponer que estas formas de hacer frente a la crisis han logrado, hasta el momento y de manera incompleta, amortiguar los efectos negativos de la crisis.

Donde se cuenta con encuestas nutricionales recientes (México por ejemplo), se observa que las familias pobres han reducido sus gastos en alimentos en una proporción mayor que en otros rubros del consumo básico (transporte, vivienda). Ello significa que el gasto alimentario está funcionando como mecanismo compensatorio ante la caída del ingreso familiar. De aquí se desprende la importancia de las encuestas de seguimiento nutricional para evaluar los efectos de la crisis sobre la alimentación y definir políticas adecuadas.

Otra forma de adaptación ha sido aumentar a la vez el número de horas trabajadas y el número de miembros de la familia que trabajan (mujeres y niños), principalmente en el sector informal. El pequeño comercio callejero ha representado una fuente de ingresos complementaria que, en algunos países, resulta muy importante.

Se opina a menudo que los sectores de ingreso intermedio han resultado más afectados por la crisis. Ello es cierto en lo que se refiere a *disminución relativa* del ingreso. Sin embargo, el *costo absoluto* pagado por los grupos más pobres es mucho mayor. Para ellos, significa reducir su nivel de alimentación por debajo del umbral en el cual empieza a peligrar el desenvolvimiento normal de los niños y a cuestionarse la estabilidad familiar misma.

El tema de la relevancia de los subsidios a la comida debe discutirse tomando en cuenta esta vulnerabilidad social y alimentaria. En el pasado, muchos gobiernos han subsidiado fuertemente el consumo de alimentos populares. En la actualidad se aconseja suspender estos programas porque contribuyen en buena medida a incrementar el déficit presupuestal y porque se considera que los subsidios no llegan en forma eficiente a los grupos más necesitados. Conviene preguntarse si los subsidios al consumo alimentario popular son realmente necesarios. Si la respuesta es positiva, corresponde encontrar los instrumentos que permitirán incrementar su eficiencia económica y social.

Existen evidencias empíricas que el subsidio a los alimentos ha desempeñado un papel muy importante como amortiguador de la crisis entre los grupos urbanos de bajo ingreso. Es una buena razón para seguir otorgando subsidios; sin embargo, se requieren políticas alimentarias muy selectivas y más eficientes. Algunas experiencias indican que la participación comunitaria o de los grupos de beneficiarios mejora el manejo de los subsidios y su eficacia social. Debe agregarse también que este tipo de ayuda se ha concentrado excesivamente en las ciudades, recrudesciendo así el problema de las migraciones campo-ciudad.

Se discutió por último de las relaciones entre comercio y acceso a la alimentación. ¿Encarece el comercio los alimentos que consumen los grupos pobres? ¿Se deben las carencias alimenticias a un mal funcionamiento del sistema comercial o a la falta de empleos e ingresos? Está muy extendido el argumento de que el comercio constituye un importante factor de encareci-

miento de los alimentos, sobre todo para las familias pobres. Sin embargo, se argumentó también que muchos estudios contradicen esta opinión. En efecto, se manejan en las ciudades sistemas de abasto muy complejos y desarrollados dentro de los cuales funcionan tipos de comercio bastante adaptados a las necesidades de las familias pobres y que no parecen estar encareciendo los alimentos en forma desmedida. Se añadió que tal vez la trillada idea del encarecimiento provocado por el comercio sirva para encubrir el hecho de que el verdadero problema es la pobreza y una injusta repartición de la riqueza.

Se trata en todo caso de un problema relevante para investigaciones futuras, sobre todo en la perspectiva de la definición de políticas orientadas a mejorar el acceso a la alimentación de los sectores de bajo ingreso. Habrá que tomar en cuenta también que los sistemas de abasto rurales y urbanos funcionan de manera diferente pese a que estén muy ligados. Las zonas rurales están menos abastecidas ; el comercio encuentra allí condiciones propicias para la especulación y la venta de productos a un precio mayor que en los centros urbanos.