



FOTO Elizabeth Gómez Leos

LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL Y SU INCIDENCIA EN MÉXICO

Luis Gómez Oliver*/

Alzas en los precios mundiales de alimentos

Entre abril de 2007 y abril de 2008 los precios internacionales de los alimentos subieron 54%; los principales aumentos se dieron en los cereales (92%) y los aceites (84%). También se presentaron alzas significativas en el azúcar (29%), los lácteos (25%) y en menor medida en las carnes (14%).¹

Esos incrementos se sumaron a los que ya se habían registrado en 2007 respecto del año anterior: 23% en el índice general de alimentos, 39% en cereales, 49% en aceites y 79% en lácteos. Los incrementos acumulados en los dos últimos años han llevado los precios de los alimentos a su nivel nominal más alto en los últimos cincuenta años. En términos reales, los precios actuales son los más elevados en treinta años.

El índice de precios internacionales de los alimentos subió aceleradamente hasta febrero de 2008; a un ritmo menor, todavía subió en marzo de este año, cuando alcanzó su máximo. A partir de entonces se ha mantenido en ese elevado nivel, con poco cambio.

La crisis de los alimentos aumenta la complejidad del momento económico mundial, sumándose a la crisis financiera

*/ Consultor de la FAO y profesor de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

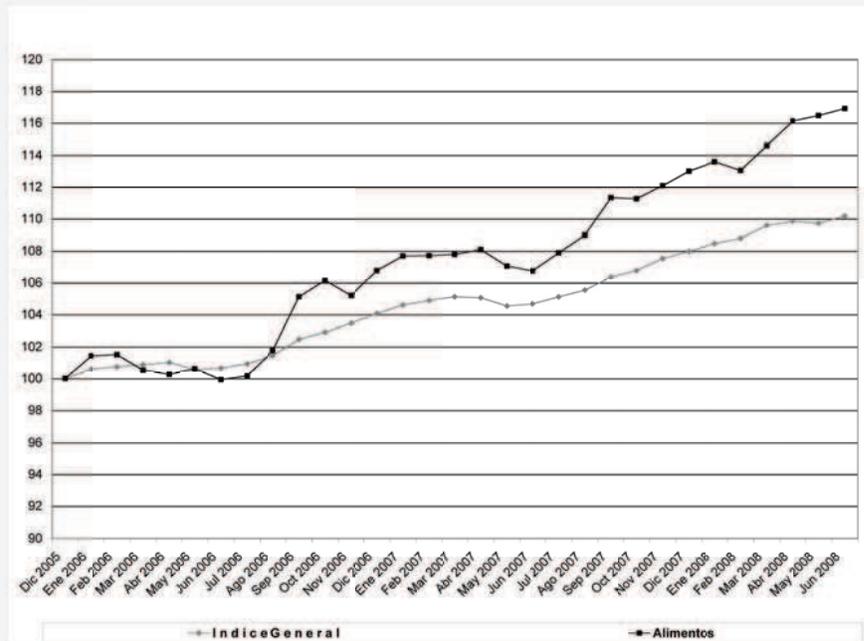
¹ FAO, FAOSTAT, Índice de precios de los alimentos.

desencadenada a partir de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y a la crisis energética por los elevados precios del petróleo, que ha venido agudizándose en función de las condiciones geopolíticas: los conflictos en Nigeria, la intervención en Oriente Medio y las crecientes tensiones entre Israel e Irán.

Los precios de los alimentos en México

El primer semestre de 2006 es el final de un largo periodo de seis años de estabilidad en los precios de los alimentos en México, apenas interrumpido por las alzas, relativamente moderadas, de finales de 2004. Entre enero y julio de 2006 el índice de precios de los alimentos se mantuvo prácticamente estancado; de hecho, disminuyó (-1.2 por ciento). Los precios relativos de los alimentos básicos disminuían respecto de los productos industriales y los servicios, a pesar de que los precios de éstos crecían muy lentamente (el índice general de precios subió sólo 0.3% en todo el periodo de seis meses) (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. México: Índice general de precios e índice de precios de alimentos (diciembre de 2005=100)



Fuente: Banco de México, Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

En el segundo semestre de 2006 se presentaron las primeras alzas sensibles en los precios de los alimentos; a partir de septiembre las alzas se hicieron más generales y se intensificaron, para culminar con la elevación del precio de la tortilla en enero de 2007. En el siguiente semestre, entre enero y julio de 2007, en general, los precios de los alimentos se estabilizaron, pero los del pollo, la leche y los aceites comestibles continuaron aumentando. Consecuentemente, entre junio de 2006 y junio de 2007, el índice de precios de los alimentos se elevó 6.8%, casi 70% más que el índice general de precios al consumidor (4.0%). Los mayores incrementos se dieron en los precios de pollo (16.0%), huevo (14.2%), y tortillas y derivados de maíz (13.6%) (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. México: Incrementos en el precio al consumidor (porcentajes)

	Variación junio 2006-2007	Variación junio 2007-2008	Variación junio 2006-2008
Índice General	4.0	5.3	9.4
Alimentos	6.8	9.5	17.0
Tortillas y derivados del maíz	13.6	4.2	18.4
Pan	8.5	16.4	26.3
Arroz y cereales preparados	5.8	27.5	34.9
Carne de ave	16.0	8.0	25.3
Leche pasteurizada y fresca	7.1	9.6	17.3
Huevo	14.2	21.8	39.2
Aceites y grasas vegetales comestibles	6.3	54.0	63.7

Fuente: Banco de México, INPC.

La segunda mitad del año 2007 fue nuevamente un periodo de fuertes alzas en los precios de los alimentos básicos y en los primeros seis meses de 2008 el ritmo de crecimiento de los precios de los alimentos ya no se redujo. En el último año, hasta junio de 2008, todos los alimentos básicos presentaron incrementos en los precios; en algunos, las alzas fueron sin precedente fuera de periodos inflacionarios: los aceites subieron 54%, el arroz y los cereales preparados 27.5%, el huevo 21.8% y el pan 16.4 por ciento. El índice promedio para los alimentos subió 9.5%, casi 80% más que el índice general.

En resumen, durante los dos últimos años, de junio de 2006 a junio de 2008, mientras el índice general de precios al consumidor ha subido 9.4%, el promedio de aumento en los alimentos fue 17.0 por ciento, es decir, cerca del doble. Las mayores alzas se presentaron en los precios de aceites (63.7%), huevo (39.2%), arroz y cereales preparados (34.9%), pan (26.3%) y pollo (25.3%); pero también el incremento en los precios de las tortillas y la leche fue significativo, alrededor de 18 por ciento (ver Cuadro 1).

Incidencia de las alzas internacionales sobre los precios domésticos de México

La transmisión de los precios internacionales de los alimentos a la estructura de precios interna en los distintos países, puede darse en grado diferente debido a múltiples factores de diversa naturaleza. Por ejemplo: las modificaciones en la tasa de cambio respecto del dólar norteamericano; la importancia del comercio internacional en la oferta y la demanda del país; los costos de transporte y otras formas de segmentación natural de los mercados; los subsidios y otras políticas de segmentación discrecional de los mercados; el peso relativo de los productos básicos agrícolas dentro del costo de los productos finales al consumidor (respecto de los costos de otros insumos y los costos de transformación y de comercialización); los márgenes de comercialización, situaciones monopólicas y otras desviaciones respecto de las condiciones de competencia; las políticas nacionales de protección al consumidor o de estímulos a la producción local; entre otros.



FOTO Karla Faccetti

Algunos de esos factores obedecen a condiciones estructurales de largo plazo, pero otros pueden ser modificados a través de medidas específicas. Por un lado, para mantener la estabilidad social y económica, y proteger a la población pobre del impacto de las alzas en la canasta básica alimentaria, puede ser indispensable moderar la transmisión de los precios internacionales. Por otro lado, para promover la eficiencia y la recuperación del equilibrio y la estabilidad en los mercados de los alimentos, los cambios en los precios internacionales deben llegar a consumidores y productores. Para enfrentar la crisis y proteger a la población más pobre, los países han instrumentado diferentes medidas, desde los controles de precios hasta la utilización de mecanismos de apoyo al ingreso. Consecuentemente, el grado de transmisión de los precios internacionales a la estructura de precios locales ha sido muy diverso, tanto entre países como entre ciudades o regiones del mismo país.

La comparación entre la evolución de los precios domésticos respecto de los cambios en los precios internacionales, permite estimar la "elasticidad de transmisión". Por ejemplo, China ha permitido que el precio interno del

arroz refleje los cambios en los precios internacionales (coeficiente 64%); en cambio, India ha mantenido el precio nacional del arroz aislado de los cambios mundiales (coeficiente 9%). Indonesia ha permitido que los precios internos reflejen el incremento de los precios internacionales en algunas ciudades (coeficiente 32% en Surabaya) pero no en la capital -Yakarta- (coeficiente 5%) (FAO, 2008-a).

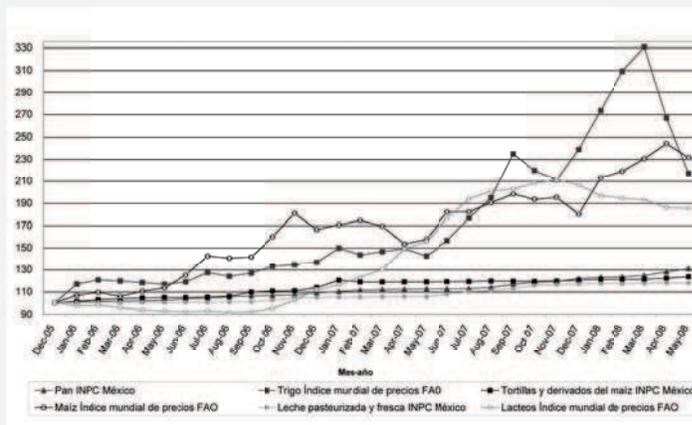
Como en todos los países, en México la evolución de los precios de los distintos alimentos depende de factores como los señalados anteriormente. Sin embargo, las grandes diferencias en la "elasticidad de transmisión" para los diversos productos parece indicar claramente el diferente grado de intervención gubernamental en los mercados correspondientes.

No obstante que las importaciones de cereales y de leche constituyen una parte significativa de la oferta interna, los precios al consumidor de la tortilla, el pan y la leche son precios administrados por el gobierno que se han mantenido relativamente aislados de los aumentos en los precios internacionales, debido a los subsidios fiscales canalizados a través de diferentes mecanismos de regulación (ver Gráfica 2).



FOTO Karla Faccetti

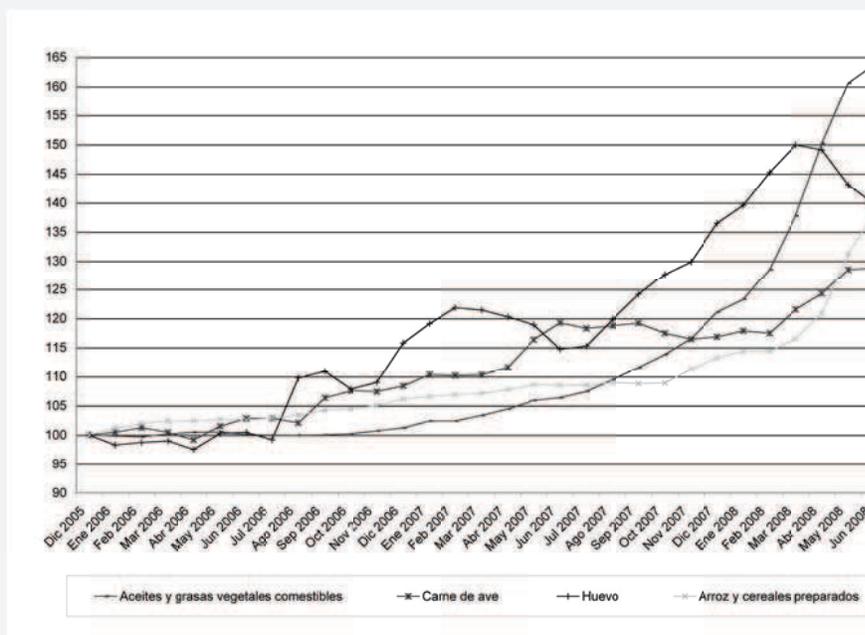
Gráfica 2. México: Precios internacionales y precios internos al consumidor (diciembre de 2005=100)



Fuente: Banco de México, INPC. Índices para los precios de los alimentos de FAO, Perspectivas alimentarias, <http://www.fao.org/giews/spanish/fo/index.htm>

En cambio, el menor grado de intervención en los mercados de aceites, huevo, pollo, y arroz y cereales preparados permite que la evolución de sus precios refleje la incidencia de los aumentos en los precios internacionales. Naturalmente, el alza en los precios al consumidor de estos productos finales es menor que la de los productos de origen, porque hay otros insumos y costos que pueden no haber subido de precio en la misma medida (como los salarios, la maquinaria, los costos de comercialización, etcétera), así como por los efectos de los demás factores arriba mencionados que inciden en la transmisión de los precios internacionales (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. México: Índice de precios al consumidor (diciembre de 2005=100)



Fuente: Banco de México, INPC.

Las alzas aceleradas que se han presentado en aceites, huevo, pollo y arroz, se combinan con los incrementos, relativamente menores, en pan (el precio ha subido significativamente, pero muy por debajo de los incrementos en los precios internacionales de trigo), tortilla, leche y otros productos altamente regulados, para configurar el impacto global sobre el costo de la canasta alimentaria básica.

Carácter, causas y consecuencias de la crisis agroalimentaria mundial

En las últimas décadas se han presentado elevaciones de precios internacionales de los alimentos en diversas ocasiones (1973-1974, 1988, 1995 y el periodo actual). Sin embargo, la globalización económica y la creciente interacción con el mercado de petróleo y energéticos (a través de costos de insumos agrícolas y de transporte, así como por el estímulo a la producción de biocombustibles) y con los mercados financieros (hay una importante corriente de capitales hacia fondos financieros de productos agrícolas básicos) han dado a la actual crisis un alcance mucho mayor y características particulares:



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

- Alcance mundial, derivado de la importancia creciente del comercio y de la internacionalización de la economía.
- Las alzas de precios afectan al conjunto de los alimentos principales (y no solamente a los cereales) debido a las múltiples interrelaciones productivas y de mercado.
- No se trata de un problema rural o agrícola; afecta al conjunto de la economía y a toda la sociedad, en mayor medida a los más pobres. Pero el campo puede aportar una parte importante de la solución.
- A consecuencia de los aumentos en el precio del petróleo, también subieron los precios de los insumos para producir los alimentos (fertilizantes, pesticidas, plásticos para empaque, etcétera).
- Los precios al consumidor se han incrementado adicionalmente por las alzas en los costos de transporte derivados de los aumentos en el precio del petróleo.
- La elevación de los precios de los alimentos se da en un contexto de fuertes presiones inflacionarias que por primera vez en muchos años afectan a la mayor parte de los países.
- El margen de maniobra de los gobiernos tiende a ser menor debido al actual debilitamiento en ritmo de crecimiento económico.
- Por las razones anteriores y la necesidad de reconstituir los inventarios mundiales agotados, el aumento en los precios será mucho más durable que en los episodios anteriores.

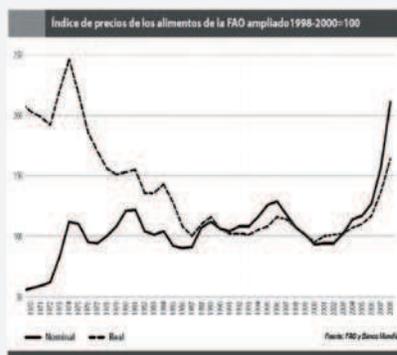
Causas

La explicación de la crisis alimentaria mundial es compleja; para intentar comprenderla es necesario considerar factores de muy diferente carácter. En términos esquemáticos podría señalarse que existieron factores estructu-

rales de largo plazo que generaron un desbalance deficitario acumulativo y el agotamiento de los inventarios, de manera que al presentarse los importantes desequilibrios derivados de factores coyunturales en los dos últimos años, la capacidad de respuesta es sumamente restringida y, simultáneamente, las fuerzas inerciales subyacentes de los factores estructurales continúan impulsando poderosamente la acumulación de un mayor déficit.

Un papel fundamental en la explicación de los factores estructurales corresponde a la evolución de los precios relativos de los alimentos en el largo plazo. En términos reales (es decir, descontando la inflación) los precios de los alimentos han disminuido durante más de un siglo;² sin embargo, el deterioro relativo se acentuó más en los últimos cincuenta años. Para el cambio de siglo, su nivel había caído a menos de la mitad respecto de los prevalecientes en los años sesenta y setenta (ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Índice de precios de los alimentos de la FAO ampliado 1998-2000=100



Fuente: FAO y Banco Mundial.

Se consideraba que el principal problema que debía enfrentar la agricultura era el lento crecimiento de la demanda respecto de una amplia capacidad potencial para aumentar la producción. Los países desarrollados establecieron



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

² En su famoso trabajo que sirvió de base a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina, Prebisch analizó el deterioro de los precios agrícolas en el periodo 1870-1949.

programas para limitar las siembras y para financiar la exportación subsidiada de excedentes. El abastecimiento de alimentos baratos parecía asegurado; una gran parte de los países juzgaba innecesario fortalecer la inversión productiva en la agricultura.

En ese escenario, el acelerado crecimiento económico mundial de los últimos años; sobre todo en algunos países en desarrollo, como China, India o Brasil, implicó importantes cambios en la dieta de poblaciones muy amplias, con incrementos en el consumo de aceites y de alimentos de origen animal, lo que significó fuertes aumentos en la demanda de oleaginosas, así como de cereales y pasta de soya para su transformación en carne, leche o huevos; por cada kilogramo de estos productos deben destinarse a la alimentación animal entre 2 y 8 kilogramos de productos vegetales, dependiendo del producto pecuario final. Estos incrementos en el consumo se han dado a lo largo del tiempo y, por sí mismos, no podrían explicar la brusca elevación de los precios en los últimos dos años; sin embargo, sí contribuyeron de manera muy importante, junto con la subinversión en la producción agrícola y el lento crecimiento de ésta, a un desbalance en el ritmo de progreso de la producción respecto del crecimiento del consumo y la continua disminución de las reservas.

De 1970 a 1990 la producción de oleaginosas y cereales creció 2.2% por año, mientras que la población mundial aumentó 1,7% anualmente; esto daba como resultado un incremento anual de 0.56% en la disponibilidad promedio por persona. Pero entre 1990 y 2007 la producción ya solamente creció anualmente 1.3% y la población 1.4%, es decir, la disponibilidad por persona ya no aumentaba, sino que incluso disminuía -0.11% por año. Consecuentemente, el progreso en la producción era incapaz de responder a los incrementos en la demanda por persona derivados del crecimiento en la capacidad adquisitiva. Sin embargo, el mercado alcanzaba equilibrio porque una parte del consumo se satisfacía con la desacumulación de inventarios, los cuales bajaban a un ritmo de 3.5% por año. A pesar del déficit en la producción anual, la utilización complementaria de una parte de las reservas permitía satisfacer la demanda sin presiones de aumento de precios (ver Cuadro 2).

La reducción en las reservas se apegaba a la racionalidad económica ya que en el escenario de precios descendentes la expectativa era que los inventarios podrían reconstituirse a un precio menor en el futuro.

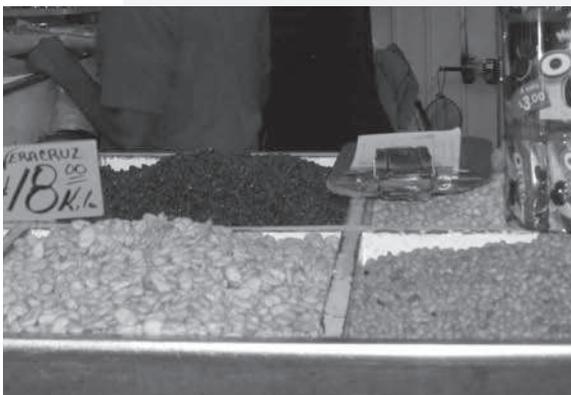


FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

Cuadro 2. Evolución de la producción mundial de cereales y oleaginosas

	Tendencia en las tasas de crecimiento		
	1970-1990	1990-2007	2009-2017
Producción	2.2	1.3	1.2
Rendimientos	2.1	1.1	0.8
Área	0.15	0.14	0.39
Población	1.7	1.4	1.1
Producción <i>per cápita</i>	0.56	-0.11	0.02

Fuente: USDA proyecciones de agricultura a 2017.

Además, se argumentaba que la necesidad de reservas para responder a eventuales riesgos era menos relevante debido a los mejores sistemas de información y a la diversificación de países participantes en el comercio internacional. El uso de inventarios para complementar la producción redujo las reservas mundiales de cereales a su menor nivel en las últimas tres décadas (FAO, 2008-b).

En resumen, en 2007 las tendencias en los mercados de alimentos obedecían a factores estables que generaban un crecimiento de la demanda superior al de la producción y niveles mínimos de inventarios. En ese año se presentaron diversos factores coyunturales que, dado ese contexto, desencadenaron el inicio de la crisis, la que posteriormente se agravó por las propias reacciones de los agentes intervinientes.

Los efectos del cambio climático, derivado del exceso en la liberación de gases de efecto invernadero, han provocado una mayor frecuencia de fenómenos extremos que afectan la producción agrícola. La producción mundial de cereales disminuyó 3.6% en 2005 y nuevamente bajó otro 6.9% en 2006, lo que agudizó la brecha deficitaria (FAO 2008-a).

Adicionalmente, se presentó un incremento en la producción de biocombustibles en Estados Unidos y Europa. En particular, la decisión del Gobierno Norteamericano de subsidiar la instalación de destilerías para la producción de etanol a partir de maíz, significó en 2007 un brusco aumento de 37% en la utilización de maíz para combustible. Actualmente, cerca de 100 millones de toneladas de maíz, una tercera parte del total de la producción de Estados Unidos (primer productor y exportador mundial), se destina a esta finalidad (comparado con el 5% de hace una década) (IFPRI, 2008). La atención a

esta nueva demanda significó también una nueva ampliación del déficit de cereales. Aunque la producción de etanol de caña en Brasil también creció, dicho aumento se dio dentro de la tendencia de largo plazo y su contribución al desequilibrio de los últimos años fue mínima. Tampoco la producción de biodiesel tuvo gran incidencia.

A consecuencia del incremento en los precios del petróleo, los costos de transporte aumentaron fuertemente desde finales de 2006 y en 2007 prácticamente se duplicaron respecto del año anterior (Trostle, 2008). Esta alza también incidió en los precios de los alimentos, sobre todo en el caso de las importaciones.

A esas causas se sumó la reacción de los países exportadores que redujeron significativamente la oferta en los mercados internacionales. A fin de asegurar el abasto interno y reducir el impacto del alza de precios de los alimentos sobre sus poblaciones, al menos 15 países, incluyendo varios de los principales productores, impusieron restricciones a las exportaciones (IFPRI, *op. cit.*).³

Finalmente, las fuertes turbulencias bursátiles, derivadas de la crisis *subprime* y sus consecuencias sobre el conjunto del sector financiero, la creciente preocupación sobre la posible pérdida de control de la inflación, el efecto de ésta en la disminución de las tasas reales de interés y la incertidumbre sobre la evolución futura de los tipos de cambio, han motivado una fuerte emigración de capitales hacia las materias primas. En los últimos meses, este flujo se incentivó hacia los productos básicos agropecuarios por los bruscos cambios (hacia arriba y hacia abajo) en los precios de cortísimo plazo de los alimentos, las erráticas intervenciones sobre las exportaciones y las expectativas de ganancias especulativas.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

³ En Argentina, las alzas en los impuestos a las exportaciones también obedecieron a la intención recaudatoria de aumentar las "retenciones", a fin de socializar una parte del incremento en la renta agrícola derivada de las mayores ganancias de los agricultores; esto condujo a fuertes protestas y bloqueos por parte de los productores que paralizaron su comercio hasta que se revirtió la decisión de aumentar los impuestos.

Consecuencias

En el ámbito mundial la consecuencia más grave de la crisis alimentaria es su impacto sobre los 862 millones de personas que padecen hambre. Esta población dedica la mayor parte de su ingreso a la adquisición de alimentos, sacrificando todos los demás tipos de satisfactores, y aun así no logra una alimentación adecuada. En esa población, el aumento de 40% ó 50% en el costo de su canasta alimentaria tiene efectos devastadores.

Adicionalmente, se estima que a consecuencia de la crisis de los precios de los alimentos otros 105 millones de personas podrían caer en la indigencia (es decir, su ingreso sería inferior al costo de la canasta alimentaria básica). El deterioro de los ingresos reales podría significar un retroceso de siete años en el combate a la pobreza.

Hay 22 países en riesgo de hambruna y en una treintena de países existen fuertes riesgos de inestabilidad social.

Los costos económicos también son importantes. El Banco Mundial estima que para 33 países importadores netos de alimentos el incremento reciente en los precios ha significado un costo de 2,300 millones de dólares entre enero de 2007 y junio de 2008, es decir, 0.5% de su PIB.

En 2007 los países de bajos ingresos deficitarios en alimentos tuvieron que pagar 120 mil millones de dólares por concepto de importaciones de alimentos, lo que representó un aumento del 35% respecto de 2006 y significó un máximo histórico. Sin embargo, a consecuencia de la crisis agroalimentaria, en 2008 su factura por importación de alimentos llegaría a 169 mil millones de dólares, es decir, 40% de aumento adicional, lo que significará una pesada carga en la balanza comercial de estos países pobres (FAO, 2008-c).

La incidencia del aumento acelerado en los precios de los alimentos sobre el nivel general de precios está significando presiones adicionales sobre el índice de inflación. El FMI estima que para 120 países en desarrollo, el consumo de alimentos representa 37% del consumo total, lo que significaría que por cada 1% de aumento en el índice de precios de los alimentos la inflación crece 0.37%. Consecuentemente, las presiones inflacionarias se han agudizado significativamente, sobre todo en los países más pobres que destinan una parte mayor de su ingreso al consumo de alimentos (FMI, 2008).

Los subsidios y el costo de otras medidas de apoyo orientadas a aliviar los efectos de las alzas en los precios de los alimentos implican importantes costos fiscales.

En contrapartida, también hay países, sectores y agentes que se han beneficiado de las alzas de precios. En América Latina, Argentina, Paraguay y Brasil han mejorado considerablemente los términos de sus intercambios internacionales, otro tanto ha ocurrido en algunos países de Europa Oriental. Por otra parte, el pequeño número de empresas comercializadoras de productos básicos agrícolas que controlan los mercados internacionales, en general, han incrementado considerablemente sus ganancias. Asimismo, en los mercados financieros, el capital de los fondos de inversión en productos agrícolas se multiplicó por cinco en Europa y por siete en Estados Unidos, lo que conllevará también beneficios (o perjuicios) muy considerables para diversos agentes.

Carácter, causas y consecuencias de la crisis de los precios de los alimentos en México

El alto grado de intervención existente en los mercados agroalimentarios (sobre todo en los productos de maíz,

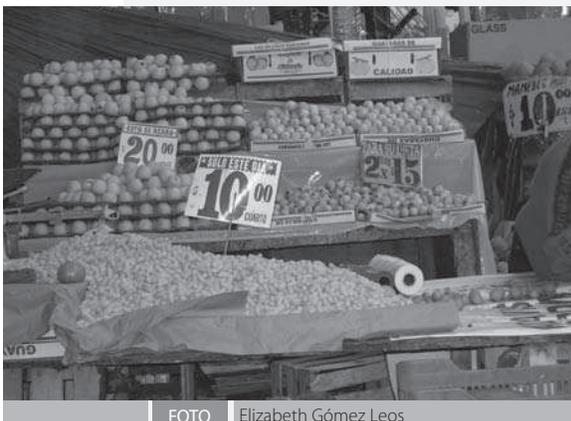


FOTO Elizabeth Gómez Leos

en el trigo y en la leche), así como en los mercados energéticos, hacen que las cuentas fiscales sean el trasfondo fundamental de la crisis alimentaria en México. Los nuevos gastos fiscales para mantener los equilibrios comprometidos constituyen un elemento adicional entre los drásticos cambios (positivos y negativos) en las finanzas públicas, derivados del acelerado crecimiento del precio del petróleo, las reformas macroeconómicas y los relacionamientos internacionales.

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito mundial, donde la política agropecuaria y el funcionamiento del sector agroalimentario constituyen el eje en el que se desenvuelven las decisiones respecto de la crisis alimentaria, en las particularidades de la crisis agroalimentaria en México la actuación estelar corresponde a las cuentas fiscales.

Causas

El papel protagónico de las cuentas fiscales en el alcance y profundidad de la crisis alimentaria en México no se limita al corto plazo y a las medidas urgentes de efecto inmediato; también refleja las condiciones más permanentes del desarrollo del sistema agroalimentario mexicano de los últimos años. Particularmente, la ausencia de una política nacional de seguridad alimentaria y de desarrollo agropecuario.

Desde que la crisis de la deuda externa y el proceso de ajuste estructural provocaron el desmantelamiento del frondoso e ineficiente aparato público para apoyo del sistema agropecuario, México declinó, en la práctica, la opción de una estrategia de desarrollo agroalimentario (agropecuario, agroindustrial y agrocomercial). En la década de los noventa, el profundo estancamiento de la agricultura y el deterioro acelerado de las condiciones

de vida en el medio rural hicieron necesario reconocer que el marco macroeconómico equilibrado no era suficiente para la reanimación de la agricultura y de la economía rural y que era indispensable responder a la marginalidad y a las severas deficiencias en infraestructura, en desarrollo institucional y en condiciones de vida del medio rural. Desde entonces la respuesta principal a los problemas agroalimentarios fue la utilización de recursos fiscales para compensar las condiciones desfavorables respecto de otros países, de otras regiones o de otros grupos de población; *pero sin una política de largo plazo para atacar las causas de dicha situación desventajosa*. Esta orientación ha sido cada vez más acentuada durante la última década.

Parcialmente, esas medidas encontraban fundamento en las transformaciones estructurales derivadas de la apertura económica, la desregulación de mercados y la integración comercial internacional que hicieron inviables muchos de los instrumentos de política anteriores e implicaron restricciones al diseño de la nueva política de desarrollo. Sin embargo, más allá del reconocimiento a las limitantes derivadas del modelo económico, en el enfoque del desarrollo agroalimentario prevaleció una visión extremadamente cortoplacista. En una expresión muy esquemática, para adecuarla al espacio de este artículo, la política agroalimentaria mexicana descansa en dos pies: por un lado, administrar las compras del exterior de todos los productos cuya importación resulte más barata que producirlos internamente; por otro lado, dar apoyos compensatorios a la población y a los agentes económicos que se vean afectados. En síntesis, la estrategia respecto de los mercados agroalimentarios fue la de "capturar los subsidios" que otros países dan a su producción agrícola, importando alimentos baratos, y dar apoyos fiscales,



FOTO Elizabeth Gómez Leos

según la demanda, a los agricultores, a la población rural y a los consumidores.

Desde luego, hay diversas medidas y programas que salen de ese estrecho marco; pero lo que se hace en el desarrollo agroalimentario respecto del logro de una competitividad de largo plazo, incrementos en productividad, mayor equidad, sustentabilidad ambiental, sanidad e inocuidad de alimentos, certificación de calidad o desarrollo institucional en el medio rural resulta insignificante ante la dimensión de los desafíos reales y recibe recursos mucho menores que los canalizados a los "apoyos compensatorios" arriba señalados.

Esa estrategia ha venido dando como resultado una participación rápidamente creciente de las importaciones en la oferta interna de productos agroalimentarios básicos. En los últimos años antes de la crisis la parte de la oferta cubierta por importaciones había subido de 74% a 84%, en el caso de las oleaginosas; de 22% a 40% en los cereales; de 18% a 27% en la carne y de 15% a 24% en la leche (ver Gráfica 5).

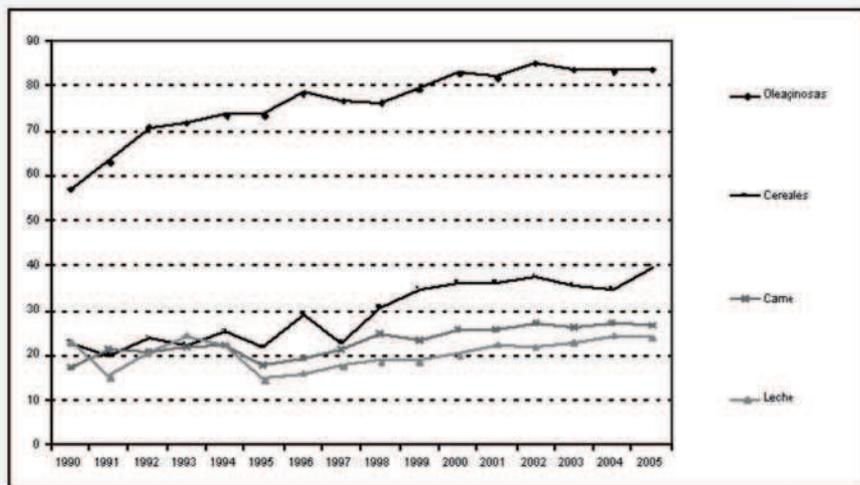
Al llamar la atención sobre el importante monto de las importaciones de productos agropecuarios básicos y su creciente participación en la oferta total de los mismos no se pretende abogar por un ineficiente proteccionismo ni volver a subsidios ineficaces. *Lo que está en cuestión no es la política comercial, sino la política agroalimentaria en dicho contexto de comercio.*

En los instrumentos de la estrategia de desarrollo agropecuario y en los programas de gasto público rural no se plantearon programas poderosos que pudieran acompañar la apertura apoyando la competitividad de la producción nacional y el desarrollo de cadenas agroalimentarias eficientes para que las importaciones fueran disminuyendo paulatinamente en los rubros donde se incrementara la productividad. Por el contrario, en ausencia de mecanismos eficaces para impulsar la competitividad del sector agroalimentario y el desarrollo de sistemas producto autónomos y eficientes, los alimentos importados han venido tomando una parte creciente dentro de la oferta total. México se ha



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

Gráfica 5. México: Importaciones en la oferta total de productos agroalimentarios (porcentajes)



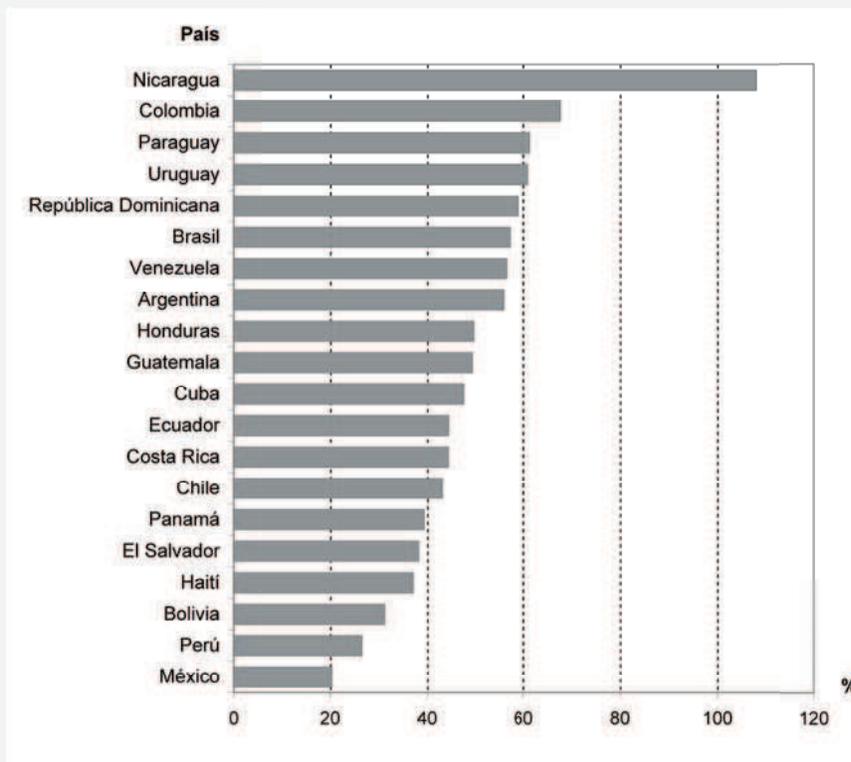
Fuente: FAO, FAOSTAT.

convertido en uno de los principales países importadores de productos agrícolas en el mundo, a pesar de su potencial productivo, de la gran proporción de población vinculada a la agricultura y del nivel relativamente reducido de otras actividades de alta tecnología. Actualmente México es el tercer importador mundial de cereales (después de Japón y la Unión Europea); ocupa el cuarto lugar entre los importadores de oleaginosas (después de la Unión Europea, China y Japón); el tercer lugar entre los importadores de fibras (después de China y la Unión Europea); el quinto lugar entre los importadores de carne (después de Japón, Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea); y es el número uno mundial en importaciones de leche (FAO, 2007).

Paralelamente, en los últimos diez años el progreso agropecuario en México ha estado entre los más débiles en América Latina, solamente fue superior al de Haití (-0.9% anual), Cuba (-0.4% anual) y Colombia (1.6% anual), países que presentan agudos problemas para el desarrollo de sus actividades agrícolas; pero fue inferior al progreso alcanzado por los otros 16 países latinoamericanos (FAO, 2008-d).

Asimismo, aunque no se cuenta con información estadística comparable, el valor agregado en el sector agroindustrial mexicano es relativamente reducido, a diferencia de la importancia relevante que alcanzan las cadenas agroindustriales en el PIB global de Argentina, Brasil, Chile o Costa Rica.⁴

Gráfica 6. Productividad agrícola respecto de la productividad global (porcentajes)



Fuente: FAO/RLC, basado en cifras de CEPAL, 2007.



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

⁴ Si se considera el tequila y la cerveza, la diferencia es menor.

El producto agropecuario no crece y la economía rural se estanca; pero, a pesar de la emigración hacia Estados Unidos, la población dedicada a la agricultura disminuye lentamente. Como consecuencia, la productividad por habitante rural se mantiene sumamente baja y la brecha con el resto de la economía se amplía, no por el dinamismo del resto de la economía, sino por el estancamiento del sector agropecuario. El producto por persona ocupada en la agricultura mexicana es apenas 20% del producto por persona en el promedio nacional. Ésta es, de lejos, la relación más polarizada entre todos los países latinoamericanos. México tiene una agricultura sumamente atrasada respecto de su nivel general de desarrollo económico (ver Gráfica 6).

El Salvador) y República Dominicana) países con una base industrial y de servicios reducida, donde la agricultura tiene un peso importante en la economía global, destinan una proporción mayor de su gasto al medio rural;

- En el índice de orientación agrícola del gasto público (es decir, la relación entre la participación del gasto público rural dentro del gasto público total respecto del aporte de la agricultura dentro del PIB global) México presenta, de lejos, el mayor coeficiente entre todos los países latinoamericanos.

El problema no está en la dimensión de los recursos, sino en pretender sustituir una política de desarrollo agroalimentario por meros apoyos fiscales.

Dentro de la estrategia -correcta- de terminar con las ineficiencias derivadas de las diferentes formas de proteccionismo y aceptar la participación en el mercado que resulta de las competitividades relativas, la agricultura mexicana, después de un largo periodo de alta regulación, se vio enfrentada a la competencia internacional en un rápido proceso de desregulación de mercados y apertura comercial. Pero no se progresó igualmente rápido en la solución de los problemas de carencia de infraestructura, ausencia de servicios, falta de financiamiento, acelerado deterioro de los recursos naturales, debilidad de las instituciones, baja productividad y elevados costos de transacción en el medio rural. Tampoco ha habido mejoramiento en el funcionamiento de las cadenas comerciales agroalimentarias, las que presentan grandes asimetrías y se han distorsionado según los múltiples subsidios e intervenciones, con fuertes imperfecciones de mercado y severos vicios administrativos e institucionales.

La actual política de desarrollo agroalimentario se reduce a los

El esfuerzo fiscal

Sin embargo, los recursos fiscales destinados al desarrollo rural y agroalimentario han sido muy significativos. El Programa Especial Concurrente PEC ha venido creciendo y para este año llega a 204 mil millones de pesos, es decir, algo más de 20 mil millones de dólares (el Director de la FAO ha insistido en que se requieren 30 mil millones de dólares anuales para enfrentar la crisis alimentaria *en el mundo*). Además de su importante magnitud absoluta, el gasto público rural en México resulta excepcionalmente elevado dentro del contexto latinoamericano considerando diversos indicadores relativos:

- México es el país latinoamericano que destina mayores recursos públicos por habitante rural;
- La proporción del gasto público rural en México dentro del total del gasto público es superior a la de todos los países sudamericanos y significativamente mayor que el promedio regional. Solamente los países centroamericanos (sin incluir a



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

programas de gasto fiscal; no existe una visión consensuada de la vía para el desarrollo agroalimentario nacional, ni un eje ordenador que dé coherencia a las acciones de los diferentes agentes, (Gobierno Federal, gobiernos estatales, autoridades municipales, agricultores, organizaciones sociales y rurales, agroindustriales, comerciantes, etcétera). Consecuentemente, la preocupación principal de todos estos agentes se reduce a captar la mayor proporción posible de los recursos fiscales ("bajar" recursos del presupuesto público). La capacidad de negociación o de presión determina la asignación del gasto. En estas condiciones, predomina la canalización hacia necesidades sentidas, hacia programas de beneficio social o a transferencias de ingreso, cuando no se pierde en vicios administrativos o corrupción. En cambio, los recursos para las variables estratégicas del desarrollo agroalimentario de largo plazo son mucho menores.

En 2007, más de la mitad de los recursos del PEC (55.5%) se destinaron a programas de beneficio social. A su vez, un poco más de la mitad del gasto para beneficio social (29.3% del PEC) se canalizó a través de bienes privados (transferencias o subsidios entregados a población calificada como objetivo); el resto (26.3% del PEC) se distribuyó a través de bienes públicos, como servicios de educación, salud y otros. Otra parte del gasto (9.9% del PEC) fue de fomento productivo indirecto, como el gasto administrativo en las entidades gubernamentales o en educación agrícola superior. Los programas orientados directamente al fomento productivo contaron solamente con el 34.6% de los recursos del PEC, apenas algo más de la tercera parte del total. En la distribución de estos fondos para fomento productivo los programas a través de bienes privados (como subsidios a la compra de insumos o de bienes de capital, apoyos para la comercialización de excedentes o

transferencias compensatorias y otros) significaron más de la mitad, 18.8% del total de recursos del PEC. El resto, solamente 15.7% de todos los recursos financieros considerados en el PEC, se canalizaron a los bienes públicos de fomento productivo necesarios para atender los problemas estructurales que limitan severamente la actividad económica en el medio rural.⁵

La débil participación del gasto en bienes públicos de fomento productivo dentro del gasto público rural contrasta con la importancia de sus finalidades. En ese 15.7% están todos los recursos fiscales para las condiciones estratégicas del desarrollo agroalimentario del país:

- Todos los programas para el desarrollo de infraestructura: productiva (irrigación y otras), de comercialización, caminos, etcétera.
- Todos los programas para apoyar la recuperación y el uso sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad, etcétera).
- Todos los programas para proteger el patrimonio nacional en los aspectos sanitarios, incluyendo todas las acciones encaminadas a mejorar la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos.
- La ampliación del capital tecnológico, incluyendo todos los gastos en investigación y desarrollo para el medio rural, la investigación básica agropecuaria y la orientada hacia otras actividades productivas en el medio rural; la extensión y transferencia tecnológica y la capacitación para incrementar la productividad en diferentes actividades económicas rurales.
- Los programas de apoyo a la integración de cadenas agroalimentarias eficientes tanto para el mercado interno como para la exportación.
- El capital social, incluyendo el desarrollo institucional, para fortalecer los derechos de propiedad y el



FOTO Jesús Guzmán Flores

⁵ En este cálculo se considera que PROCAMPO es un programa de beneficio social ya que se trata de transferencias directas que incrementan el ingreso del agricultor sin que exista obligación de que ese ingreso adicional sea utilizado para mejorar la producción. Desde luego, como ocurre con cualquier otro programa de beneficio social, alguna fracción de esos recursos podría destinarse a fines productivos; pero eso no permite calificar al programa como

funcionamiento -eficaz y equitativo- de los mercados de recursos naturales (tierra, cuotas de agua, concesiones forestales, cuotas de pesca, patentes tecnológicas); sistemas financieros rurales (de ahorro y crédito), mercados laborales rurales; apoyo a las organizaciones de productores.

Por la falta total de visión de largo plazo y la carencia de una política consensuada de desarrollo agroalimentario, los problemas estructurales resultan invisibles o minimizados en las prioridades del gasto público rural. En consecuencia, los programas de bienes públicos orientados al fomento productivo reciben una muy reducida proporción de los recursos fiscales. Además, es la única categoría de programas que ha presentado una tasa negativa durante los últimos años, es decir, el presupuesto para estos programas se ha venido reduciendo aún más en términos reales.

En la práctica, México está siguiendo una estrategia agroalimentaria semejante a la de países desarrollados, con la diferencia de que en éstos la población dedicada a la agricultura es mucho menor y las condiciones de vida en el medio rural están aseguradas por el nivel de ingreso y los apoyos gubernamentales. En cambio, en las condiciones de severa marginalidad rural de México esa estrategia está implicando el estancamiento creciente de amplias regiones (sobre todo en el sur del país, pero también en otras grandes zonas del territorio nacional), con graves consecuencias sobre las posibilidades de progreso de una parte muy significativa de su población, así como sobre los recursos naturales, el medio ambiente, el ordenamiento territorial del desarrollo y los desequilibrios en el desarrollo regional.

En el desarrollo agroalimentario nacional, la ausencia de una política de Estado con visión de largo plazo impulsa

a los agentes (públicos y privados) a maximizar la captación de recursos fiscales de corto plazo, mientras que los problemas estructurales se agravan continuamente. En ese contexto, la única respuesta posible a la crisis agroalimentaria dentro de las cuentas fiscales es una lógica de "más de lo mismo".

Consecuencias de la crisis agroalimentaria en México

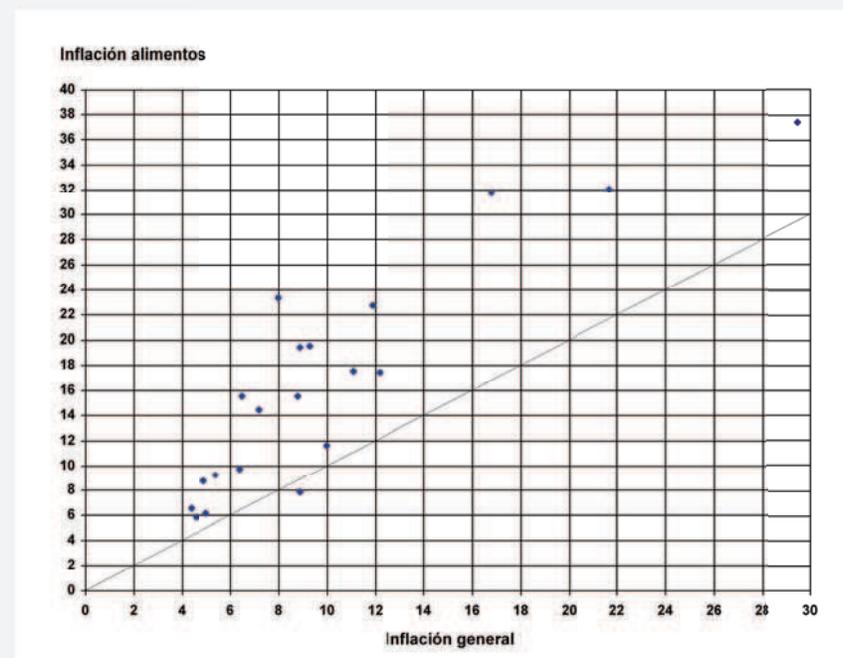
El nivel de desarrollo económico y la capacidad de gasto público de México (gracias a los ingresos del petróleo) han logrado reducir el impacto de las alzas de precios internacionales y evitar problemas de desabastecimiento de alimentos. Los problemas de subnutrición siguen vinculados fundamentalmente a los niveles de pobreza, los que están lejos

de solucionarse o de haber mejorado; pero se ha evitado un agravamiento de gran dimensión derivado de las alzas en los precios internacionales de los alimentos.

Los subsidios fiscales también han evitado una mayor incidencia de las alzas de precios de los alimentos sobre el nivel de inflación (Además, los subsidios a la gasolina y a otros energéticos están funcionando como ancla antiinflacionaria).

Entre los países latinoamericanos, México presenta los menores índices de aumento en el nivel general de precios y en el índice de precios de los alimentos; en ambos índices, sus niveles están más bien cercanos a los de los países de la OCDE. También en este caso las cuentas fiscales están permitiendo mantener los equilibrios (ver Gráfica 7).

Gráfica 7. México: Tasa de inflación general y de alimentos (mayo de 2007-mayo de 2008)



Nota: Tasas anualizadas de Argentina y Trinidad y Tobago a abril de 2008, India y China a febrero de 2008, EUA y OCDE a junio de 2008.

Fuente: FAO, análisis basado en información oficial de los países seleccionados.

productivo. Sin embargo, si se acepta la clasificación tradicional y PROCAMPO se considera un programa de fomento agropecuario, el porcentaje de gasto para fines productivos subiría a 44.4% y el de beneficio social bajaría a 45.7%. Lo más importante, el exiguo porcentaje del gasto que se destina a bienes públicos para fomento productivo no cambiaría, seguiría en solamente 15.7 por ciento.

Los subsidios han logrado que el nivel general de precios se mantenga en márgenes relativamente reducidos, disminuyendo el impacto de las alzas de los precios internacionales de los alimentos sobre el ingreso real. La presión derivada de las alzas en los precios internacionales de los alimentos parece haber tocado techo desde marzo y es posible que los precios de algunos de los productos básicos disminuyan ligeramente, aunque se prevé que por varios años no volverían al nivel alcanzado en el año 2005. En esta perspectiva, es posible prever que el impacto del alza en los precios de los alimentos contribuirá a retrasar el alineamiento de la inflación con la meta de 3% anual; pero, a diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos, no provocará un índice inflacionario de dos dígitos en 2008 (ver Gráfica 8).

Gráfica 8. México: Tasa de inflación acumulada (enero-mayo de 2008)

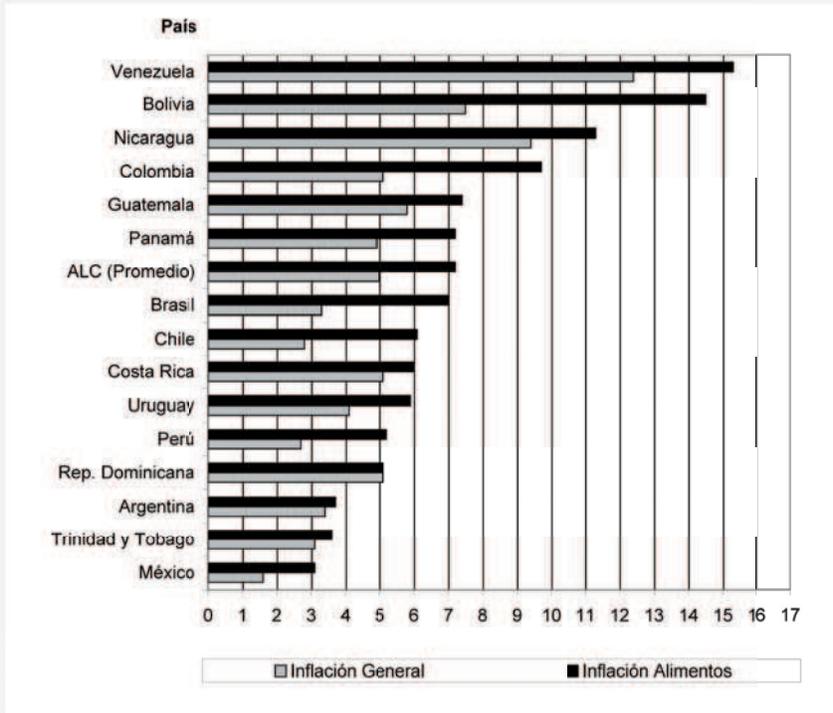


FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

Nota: Datos de Argentina y Trinidad y Tobago son los reportados hasta abril de 2008.
Fuente: FAO, análisis basado en información oficial de los países seleccionados.

A pesar del control inflacionario, el incremento en los precios de los alimentos básicos significará un retroceso en la lucha contra la pobreza y un incremento en el número de personas pobres en el país. Entre junio de 2006 y junio de 2008 el costo de la canasta básica creció 16.0% en las ciudades y 16.4% en el medio rural. Este incremento es semejante al aumento en el índice de precios de los alimentos acumulado en esos dos años (17.0%) (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. México: Canasta alimentaria urbana

México: Canasta alimentaria urbana	Var. % jun 2006 -jun 2008	Costo diario por persona junio 2006		Costo diario por persona junio 2008		Incremento ponderado %	Participación %
		\$	%	\$	%		
Pan, tortillas y cereales	23.47	4.40	16.30	5.43	17.35	3.82	23.96
Carnes	12.78	6.82	25.26	7.69	24.57	3.23	20.22
Leche, derivados de leche	18.94	3.22	11.93	3.83	12.23	2.26	14.15
Huevo	39.18	0.81	3.00	1.13	3.60	1.18	7.36
Aceites y grasas vegetales comestible	63.69	0.80	2.96	1.31	4.18	1.89	11.82
Tubérculos y raíces (papa)	-20.01	1.13	4.19	0.90	2.89	-0.84	-5.25
Legumbres	18.40	1.19	4.41	1.41	4.50	0.81	5.08
Hortalizas	12.62	2.42	8.96	2.73	8.70	1.13	7.08
Frutas frescas	21.49	1.52	5.63	1.85	5.90	1.21	7.58
Azúcares	3.78	1.02	3.78	1.06	3.38	0.14	0.89
Alimentos procesados	10.33	0.59	2.19	0.65	2.08	0.23	1.41
Bebidas	7.94	3.08	11.41	3.32	10.62	0.91	5.67
		27.00	100.00	31.31	100.00	15.96	100.00

México: Canasta alimentaria rural	Var. % jun 2006 -jun 2008	Costo diario por persona junio de 2006		Costo diario por persona junio de 2008		Incremento ponderado %	Participación %
		\$	%	\$	%		
Pan, tortillas y cereales	23.47	3.78	18.95	4.67	20.10	4.45	27.15
Carnes	12.78	5.18	25.96	5.84	25.16	3.32	20.26
Leche, derivados de leche	18.94	2.11	10.58	2.51	10.81	2.00	12.23
Huevo	39.18	0.60	3.01	0.84	3.60	1.18	7.20
Aceites y grasas vegetales comestible	63.69	0.55	2.76	0.90	3.88	1.76	10.72
Tubérculos y raíces (papa)	-20.01	0.62	3.11	0.50	2.14	-0.62	-3.80
Legumbres	18.40	1.15	5.76	1.36	5.86	1.06	6.48
Hortalizas	12.62	1.65	8.27	1.86	8.00	1.04	6.37
Frutas frescas	21.49	0.92	4.61	1.12	4.81	0.99	6.05
Azúcares	3.78	0.88	4.41	0.91	3.93	0.17	1.02
Alimentos procesados	10.33	0.30	1.50	0.33	1.43	0.16	0.95
Bebidas	7.94	2.21	11.08	2.39	10.27	0.88	5.37
Total		19.95	100.00	23.22	100.00	16.38	100.00

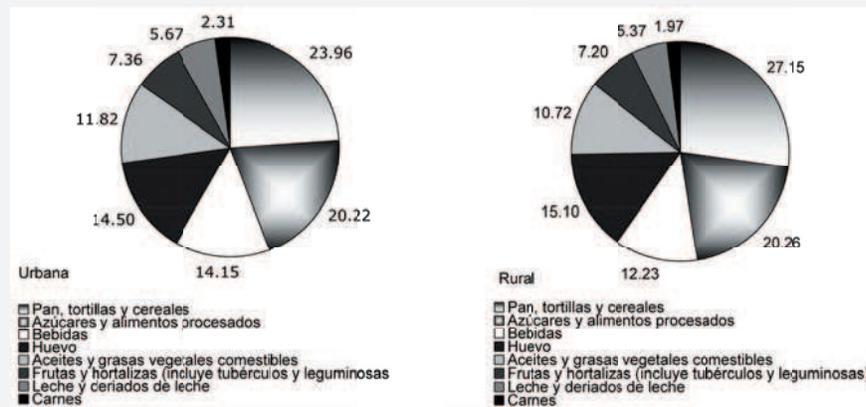
Fuente: Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL, tomado de la Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, PNUD México. Banco de México, INPC.

La incidencia de cada rubro en el incremento del costo de la canasta básica es relativamente similar en las ciudades y en el campo. En ambos casos la mayor participación en el aumento global del costo de la canasta alimentaria correspondió al rubro que agrupa las tortillas, el pan y los cereales (24.0% en la ciudad y 27.1%, en el campo). El segundo rubro en importancia para explicar el aumento del costo de la canasta básica corresponde a las carnes (20.2% tanto en el medio urbano como en el rural), impulsado sobre todo por el incremento en el precio del pollo. La incidencia del aumento en el precio de la leche, así como en los aceites fue un poco más importante para la canasta urbana que para la rural. En cambio, las ciudades se beneficiaron más de la baja en el precio de la papa, mientras que en el campo se resintió más el aumento en el precio del frijol (ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Participación en el incremento del costo de la canasta alimentaria (%)

México: Canasta alimentaria urbana

México: Canasta alimentaria rural



Fuente: Elaborado con base en información de la Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL, tomado de la Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, PNUD México (ver cuadro 3).

El incremento de 16% en dos años es mucho menor que las alzas en los precios internacionales de los principales alimentos. Sin embargo, muy probablemente significa un aumento superior al crecimiento de los ingresos de gran parte de la población que estaba apenas por arriba de la línea de la pobreza alimentaria, lo que implicará un grave incremento en las cifras de población pobre. Para mantener la misma capacidad adquisitiva el ingreso nominal de esas familias debería haber crecido al 7.7% anual durante los dos últimos años.

Por otra parte, los mayores precios de los alimentos también provocarán una presión adicional en la balanza comercial. Como consecuencia de la elevada participación de las importaciones de productos agroalimentarios dentro de la oferta interna, el alza en los precios tendrá un impacto significativo sobre la factura de las compras externas de alimentos, la que se sumará a los incrementos en los costos de las gasolinas y de otros productos. Sin embargo, el equilibrio externo no está en riesgo, en virtud de la importante entrada de dólares atraídos por el diferencial de tasas de interés en México respecto de las de Estados Unidos, donde las tasas reales son negativas (el interés pagado es inferior a la tasa de inflación).

Por último, la utilización de recursos fiscales para enfrentar el alza de precios de los alimentos también tiene un impacto sobre las finanzas públicas. La utilización de los



FOTO Josefina Isabel Fajardo Arias

diferentes mecanismos de subsidio está permitiendo limitar los efectos negativos de las alzas en varias esferas importantes del desarrollo económico y social del país; sin embargo, también significa restar recursos al financiamiento del desarrollo y costos importantes sobre el potencial de crecimiento. Los subsidios a los alimentos (y con mayor razón los de las gasolinas) implican un sacrificio en las posibilidades de aumento de la tasa de inversión para apoyar un crecimiento económico más acelerado y lograr mejores niveles de consumo en forma permanente.

Medidas de política para enfrentar la crisis alimentaria mundial

Las opciones de política para enfrentar la crisis se orientan en dos direcciones. En el corto plazo, se trata de mitigar el impacto del alza de los precios de los alimentos sobre las condiciones de vida de la población, especialmente la más pobre. En el mediano y largo plazo se buscaría impulsar la producción agrícola de manera sostenible, a fin de recuperar un ritmo de crecimiento equivalente al de la demanda. El súbito proceso de alzas de precios, no ha dado oportunidad a la realización de ajustes en la producción; seguramente tomará varios ciclos agrícolas volver a equilibrar los mercados. Probablemente, el nuevo equilibrio se alcanzará con cambios significativos en los procesos productivos y comerciales, asimismo, podrá implicar modificaciones sustanciales en la participación relativa de los países en el comercio mundial, con un mayor grado de especialización y concentración de la oferta internacional en pocos países exportadores.

La dimensión, amplitud y carácter de la crisis demanda una respuesta eficaz en cada país, pero también un esfuerzo internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las

instituciones de Bretton Woods han establecido un "Marco integral para la acción", dentro del cual se han definido cuatro líneas de acción para atender las necesidades inmediatas de la población vulnerable:

- 1.1. Asistencia alimentaria de emergencia.
- 1.2. Impulso a la producción de alimentos de los pequeños productores agrícolas.
- 1.3. Ajustes en las políticas arancelarias.
- 1.4. Manejo de las implicaciones macroeconómicas.

Asimismo, se han definido otras cuatro líneas de acción para fortalecer la seguridad alimentaria en el largo plazo:

- 2.1. Expansión de las redes de protección social.
- 2.2. Fortalecimiento y sostenibilidad de la producción agrícola de los pequeños productores.
- 2.3. Mejora de los mercados internacionales de productos agroalimentarios.
- 2.4. Desarrollo de un consenso internacional respecto de los biocombustibles.

En el plazo inmediato, el aumento en el costo de los alimentos básicos ha hecho indispensable incrementar el presupuesto del Programa Mundial de Alimentos, para mantener su capacidad de respuesta a las urgencias de abastecimiento suficiente de alimentos en los países pobres que son deficitarios.

En cada país es necesario fortalecer las redes de seguridad social, a fin de permitir que los grupos de población pobre tengan acceso a los alimentos. Esto implica distribución segmentada de alimentos básicos para esta población o transferencias focalizadas de dinero en efectivo para que puedan adquirirlos.



FOTO | Josefina Isabel Fajardo Arias

Controles o congelamientos generalizados de precios no son recomendables porque además de introducir distorsiones que retrasan la recuperación de los equilibrios en los mercados, tienden a ser altamente regresivos ya que benefician más al que más compra y no al que más necesita. Para que un control de este tipo beneficiara preferentemente a los más pobres tendría que tratarse de bienes con elasticidad ingreso negativa, es decir, los llamados "bienes inferiores" cuyo consumo *per cápita* disminuye a medida que aumenta el ingreso. Sin embargo, casi todos los alimentos de amplio comercio tienen elasticidad ingreso positiva.

Cuando los congelamientos de precios conducen a distorsiones muy grandes pueden generarse sobreconsumos o despilfarros de alto costo económico y social. En ocasiones, algunos alimentos básicos subsidiados han sido utilizados para alimentar animales o como materias primas industriales porque el subsidio reduce su costo por debajo del de los insumos alternativos tradicionales.

La disminución o eliminación de los aranceles a la importación ayudan a bajar los precios y a ampliar la oferta. Sin embargo, en muchos países estos aranceles ya eran reducidos, por lo que el efecto sería relativamente menor. Además, los aumentos en los precios de transporte pueden contrarrestar parcial o completamente dichas reducciones. En algunos países donde los impuestos a estas importaciones son elevados también suelen ser una fuente importante de ingresos fiscales, por lo que su eliminación podría requerir una compensación en las cuentas públicas.

El establecimiento de impuestos o prohibiciones a las exportaciones para proteger el abastecimiento del mercado interno reduce aún más la oferta mundial para los países importadores y retrasa la recuperación de los

equilibrios. Estas restricciones tienen un papel similar al de las "compras de pánico" de los países importadores, agudizando los problemas de escasez y desabastecimiento. Además, aumentan la volatilidad y la incertidumbre en los mercados, lo que conduce a países importadores a establecer medidas proteccionistas ya que la oferta externa no sería confiable.

Una gran parte de la población pobre y en inseguridad alimentaria vive en las zonas rurales, donde las redes de seguridad social tienen una menor presencia. Además, los costos de transporte y comercialización suelen ser elevados por lo que el abastecimiento de varios alimentos básicos depende de condiciones locales. Es importante que los mejores precios lleguen a los productores de las pequeñas localidades y que éstos tengan capacidad de respuesta productiva. Para ampliar y mejorar la oferta local es fundamental asegurar la disponibilidad oportuna de semillas, fertilizantes y otros insumos, así como el financiamiento para que los agricultores puedan adquirirlos.

En mercados tan imperfectos como los que enfrentan los pequeños productores agropecuarios es muy posible que los aumentos en los precios de los alimentos se queden en la cadena comercial y no se reflejen en mejores precios al productor. En cambio, ningún eslabón de la cadena absorberá los fuertes incrementos en los costos en los fertilizantes y otros insumos. De esta manera, existe el riesgo de que en vez de un estímulo a la producción local de alimentos, en amplias zonas rurales se genere una disminución en la producción agrícola y un menor ingreso rural, lo que aumentaría los problemas alimentarios de esta población. A pesar del fuerte incremento en los precios de los productos básicos agrícolas, el impacto del aumento en los precios del petróleo sobre los fertilizantes y otros insumos ha sido mayor. Hasta



FOTO Elizabeth Gómez Leos

2007 la paridad entre ambos índices se mantuvo aproximadamente sin cambio; pero a partir de entonces los aumentos en los precios de los insumos han sido más amplios. Actualmente, el índice de precios de los productos agrícolas alimenticios respecto al de los insumos es aproximadamente la mitad de la paridad que existía en 2003, es decir, ahora se requiere el doble de productos agrícolas para comprar la misma cantidad de fertilizantes que antes. Se requieren intervenciones de emergencia para facilitar los flujos de insumos y de productos; pero, también, una política de mejoramiento de los sistemas de comercialización que permita convertir la crisis agroalimentaria en oportunidad para relanzar la agricultura de los pequeños productores.

Finalmente, para restablecer el equilibrio de largo plazo entre la producción y el consumo de alimentos los países deben reimpulsar la inversión productiva en agricultura, sobre todo en los bienes públicos, como inversión en infraestructura; en recursos naturales (suelo y agua); en sistemas de sanidad, de inocuidad y de certificación de calidad; en investigación y transferencia de tecnología; y en programas sociales focalizados a la población rural.

Medidas de política para enfrentar la crisis alimentaria en México

A finales de mayo de 2008, el Presidente de la República anunció 19 medidas para enfrentar la crisis alimentaria, cubriendo tres ejes:

- i. Favorecer el acceso a los productos internacionales al mejor precio posible.
- ii. Impulsar la producción de alimentos.
- iii. Proteger el ingreso de las familias pobres. Los instrumentos específicos fueron:

- Eliminar total o parcialmente los impuestos a la importación de alimentos básicos, de fertilizantes y de insumos para elaborar fertilizantes.
- Dar un apoyo adicional de 120 pesos a las familias beneficiarias de las redes sociales.
- Fortalecer la distribución de alimentos y de fertilizantes por parte de DICONSA.
- Impulsar el crédito preferencial a los pequeños agricultores.
- Fortalecer los programas en marcha que atienden los problemas de seguridad alimentaria.

Adicionalmente, el Gobierno estableció un acuerdo voluntario con la asociación de tiendas de autoservicio para estabilizar los precios de ciento cincuenta productos.

A través de esas medidas y de los demás mecanismos existentes de intervención y regulación de los mercados de los alimentos básicos, el Gobierno ha cubierto –en diversa medida– las diferentes opciones de políticas de corto plazo, sobre todo, en lo que corresponde a la población pobre de las ciudades que es la que presenta los mayores riesgos.

Es posible que en las zonas rurales la cobertura de esas medidas resulte demasiado parcial y que el conjunto de esfuerzos decididos sea insuficiente para evitar un mayor deterioro de las condiciones de inseguridad alimentaria de gran parte de esa población. Por las dificultades y estrangulamientos de comercialización en estas áreas, sería fundamental incrementar la producción de alimentos de los pequeños agricultores locales, tanto para autoconsumo como para abastecer los mercados de las diferentes zonas rurales; sin embargo, hacer llegar los apoyos con la profundidad necesaria para llegar a la población objetivo y con



FOTO Elizabeth Gómez Leos

la rapidez indispensable en atención a la oportunidad de las fechas de siembra plantea desafíos que no parecen estar superándose.

Quizás lo más preocupante es que después de tanto tiempo todavía no se estén planteando medidas de mediano y largo plazo. Éstas no deberían formularse para iniciar en una fecha futura incierta y más o menos lejana; es urgente comenzar lo más pronto posible, pero con la guía de un horizonte de largo plazo que asegure la continuidad en las acciones. Si se mantienen las actuales tendencias, la seguridad alimentaria será cada vez más precaria y costosa debido al acelerado deterioro de los recursos naturales que está implicando índices alarmantes de agotamiento del agua, de empobrecimiento de los suelos y de pérdida de biodiversidad. Aunque es muy probable que en este año se alcancen cosechas récord en varios rubros productivos, esto depende de las favorables condiciones climáticas y de los apoyos fiscales. La sociedad rural carece de vías sostenibles de desarrollo autónomo y persiste una enorme marginalidad que inhibe las actividades productivas (agrícolas y no agrícolas) y provoca condiciones de vida altamente discriminatorias dentro del contexto nacional que impiden el desarrollo del capital humano y dejan a la emigración como única vía de progreso. Los sistemas producto son fuertemente dependientes de los apoyos fiscales y no están generando una dinámica autónoma de crecimiento que conduzca a una mayor competitividad y disminuya la dependencia de las importaciones de alimentos.

Es urgente establecer una política de Estado de largo plazo para incrementar la producción nacional de alimentos; acelerar el desarrollo agropecuario y rural con infraestructura, tecnología y sistemas sanitarios adecuados que

mejoren las condiciones de ingreso y empleo en el campo; lograr mayor equidad y cohesión de la sociedad rural, desarrollando una institucionalidad que descansa en bases económicas, pero que integre el conjunto de vínculos sociales; y revertir el grave deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

El cambio respecto de la política actual puede resumirse en las siguientes modificaciones estratégicas: visión de largo plazo y no sólo asignación de recursos en el presupuesto anual; transformación productiva en vez de asistencialismo; creación de capacidades más allá de medidas de alivio a la pobreza; enfoque de desarrollo territorial en lugar de política meramente sectorial; dotación de infraestructura y servicios además de apoyos puntuales al ingreso; formación de capital humano más que apoyos al consumo; incorporación de los recursos naturales a una dinámica rural sustentable en vez de medidas conservacionistas al margen de las comunidades rurales; desarrollo institucional para la transformación productiva en lugar de dependencia y paternalismo; programa plurianual de inversión productiva en lugar de subsidios recurrentes.

La iniciativa para la formulación de esa política de Estado corresponde al Gobierno, pero en su diseño e instrumentación deberá participar el conjunto de la sociedad nacional, incluyendo los demás poderes del Estado, las autoridades estatales y municipales, los centros académicos y de investigación, los productores, industriales y comerciantes, así como el conjunto de la sociedad civil.

Las actividades de producción, comercialización y consumo de alimentos son realizadas por agentes privados; la política de Estado deberá descansar en



FOTO Acervo del Dip, Miguel Ángel González Salum

una alianza público-privada de largo aliento, no limitada a los temas de gobernabilidad o de distribución de recursos fiscales, sino centrada en la transformación productiva.

Dentro de esa política de Estado, los programas para el mejoramiento sostenible de la producción de alimentos no deben restringirse a la producción primaria. Una gran parte de las limitantes a la rentabilidad y al crecimiento de la producción se localizan, principalmente, en la falta de financiamiento, en las dificultades de acceso a los mercados, en la deficiente infraestructura comercial y en las desfavorables condiciones de comercialización. Es fundamental un enfoque de sistema agroalimentario que incluya el conjunto de la cadena producción-comercialización-consumo capaz de reducir las pérdidas postcosecha y los costos de transacción de los pequeños agricultores, así como de eliminar las graves distorsiones en las cadenas de comercialización, donde siguen existiendo "introdutores", "inspectores" y otros agentes o "coyotes" con privilegios administrativos que implican estrangulamientos e ineficiencias sin justificación técnica, y provocan una limitada vigencia de la legalidad.

Asimismo, el impulso al desarrollo rural no debe limitarse al apoyo a la producción agropecuaria. Aunque ésta forma parte importante de los sistemas productivos rurales y no debe ser ignorada o subestimada, existen múltiples actividades económicas diferentes a la agricultura que ya significan la mayor parte del empleo y del ingreso en el medio rural y que también enfrentan los estrangulamientos derivados de la marginación. Persiste una fuerte inercia tanto en las autoridades de gobierno como en los agentes privados del medio rural a considerar los programas de fomento productivo de manera circunscrita al sector agropecuario. Es

indispensable un enfoque territorial del desarrollo que permita aprovechar el potencial de las distintas posibilidades de actividad económica en el medio rural y favorezca el diseño de programas de apoyo a las actividades productivas no agropecuarias.

La política de Estado deberá desarrollar un marco institucional para un poderoso programa de inversiones orientado a mejorar la infraestructura física, las condiciones de vida y las bases económicas de la población rural, a fin de reducir el enorme grado de marginación. También es necesario que el desarrollo institucional incluya, entre otros elementos: un marco regulatorio y operacional del mercado laboral, considerando las particularidades del empleo rural; los derechos de propiedad (tierra, agua, recursos forestales, cuotas de pesca, biodiversidad, patentes tecnológicas), incluyendo la definición de instrumentos (contratos y otros) para el cumplimiento de la ley; el desarrollo de sistemas financieros rurales, incluyendo ahorro y crédito; y la sustentabilidad ambiental del desarrollo rural. Nuevos programas dirigidos al fomento productivo de actividades diferentes a la agricultura, así como los de fomento agropecuario que van más allá de la producción primaria deberían ser enfatizados.

La gran heterogeneidad en la sociedad rural y la diversidad del potencial productivo en las diferentes regiones hace indispensable la instrumentación de políticas diferenciadas. El paternalismo actual ha conducido al establecimiento de apoyos y subsidios para población marginada que en la práctica son captados por los agentes económicos más solventes. En cambio, los principales problemas que enfrentan los agricultores comerciales y los agroindustriales no están teniendo una respuesta eficaz ni se atacan las condiciones de marginación que inhiben otras actividades productivas.



FOTO Acervo de la H. Cámara de Diputados

Es fundamental que la entidad responsable de reducir la marginalidad rural sea distinta a la que tiene las responsabilidades del desarrollo agrícola sectorial. Esta entidad debe tener capacidades de inversión en infraestructura y en programas de largo aliento en amplias áreas para reducir la marginalidad estructural y permitir la viabilidad de programas de fomento productivo para la población rural. Asimismo, deberá tener la capacidad para impulsar la coordinación de las distintas acciones sectoriales, incluyendo la política agrícola, la que seguiría siendo responsabilidad de una entidad con enfoque sectorial.

Es indispensable diseñar nuevos programas y reforzar los existentes, en un espectro que vaya mucho más allá de los apoyos asistenciales, enfatizando la transformación productiva y el progreso autónomo de la población rural pobre. Son los habitantes del medio rural quienes deben tener la capacidad de decisión sobre el uso de estos recursos, dentro de una normatividad explícita.

Referencias

FAO, 2008-a, *Aumento de los precios de los alimentos: Hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*, Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, Documento HLC/08/INF/1, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FAO, 2008-b, *Aumento de los precios de los alimentos: Hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*, Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, Documento HLC/08/INF/1-Abstract, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FAO, 2008-c, *Food Outlook, Global Market Analysis*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FAO, 2008-d, *Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe – 2006*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

FAO, 2007, *El estado de los mercados de los productos básicos agrícolas – 2006*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, Italia.

FMI, 2008, *Food and Fuel Prices - Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses*, International Monetary Fund, IMF, Washington, Estados Unidos.

IFPRI, 2008, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, Policy Brief, May 2008, International Food Policy Research Institute, IFPRI, Washington, Estados Unidos.

Trostle, Ronald, 2008, *Global Agriculture Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, United States Department of Agriculture, WRS-0801, May 2008, Economic Research Service, USDA, Estados Unidos.



FOTO

Gabriela Rangel Faz