

Aprietos Alimentarios:

El rol de los precios de los alimentos en el desarrollo regional. (El caso de Centro América)¹

Preparado por Mayra Falck²

El título de esta reflexión evidencia la problemática actual en cuanto a la necesidad de entender que la situación de los precios de los alimentos y sus implicaciones son aspectos claves de la **política de desarrollo** de los países y requiere ser enfrentado de una manera **integral y no coyuntural**; tanto por actores nacionales como el sector privado, público y la sociedad civil, como por los organismos que brindan ayuda oficial al desarrollo (AOD).

La reflexión parte de la premisa que los aspectos claves de la producción de alimentos, el comportamiento del mercado y la situación del hambre forman un panorama general de seguridad y soberanía alimentaria, que debe ser abordado mediante una **visión holística de relaciones múltiples**, y reconocer que mediante este aspecto se crean profundas y dinámicas relaciones urbano-rurales. En ese marco, la **problemática es sistémica** y afecta los niveles locales, territorial (meso), nacional, regional e internacional, incluye ambos sectores (rural y urbano), tiene implicaciones más allá del sector agrícola y, por ende demanda ser considerada en el ámbito de las estrategias y políticas de desarrollo nacional y regional. *En cada uno de los niveles y sectores se requiere diseñar estrategias, políticas e instrumentos capaces de detonar respuestas ante los problemas, mediante un conjunto articulado de incentivos (estímulos).*

Esta reflexión no enfatiza los temas que han sido analizados en la mayor parte de las publicaciones existentes, donde de manera insistente se destaca la evolución de los precios y sus relaciones con el comportamiento de variables comerciales a nivel mundial enfatizando: mercados financieros, precios del petróleo, alza en el flete, comportamiento de las tasas de cambio, la volatilidad de los precios (especialmente trigo, maíz y soya), la relación del comportamiento de los precios con la demanda de biocombustibles y en forma especial N24H refiriéndose al Informe OCDE-FAO 2008, cita en su sección de Prensa Mundial del 30 de mayo que: "... últimamente, el alza de los niveles se ha debido a evoluciones estructurales y, por ejemplo, al hecho de que la oferta ya no cubra la demanda. Entre 2005 y 2007, la producción mundial de cereales aumentó en 46 millones de toneladas (3%), mientras que el consumo aumentó en 80 millones (5%). Para la OCDE y la FAO, otros factores permanentes provocan la subida de los precios: los niveles elevados del petróleo provocan el alza de los costes de producción, el crecimiento demográfico, la modificación de las prácticas alimentarias hacia un consumo más importante de carne en los países emergentes y, por fin, la demanda de granos para los agrocarburos. En los diez próximos años, los precios deberían ser más inestables. Sigue vigente la cuestión de cómo producir más para que la oferta cubra la demanda y que los 'stocks' se reconstituyan. Los autores del informe consideran que a medio plazo siguen siendo posibles evoluciones tecnológicas".

El análisis aborda fundamentalmente tres aspectos centrados en el rol de los precios de los alimentos en el desarrollo de la región centroamericana. Para ello se han elaborado las siguientes interrogantes:

- ¿Esta preparada la región centroamericana para enfrentar la turbulencia del alza de los precios?,
- ¿Qué relación tendrá el comportamiento de los precios con aquel referido a la pobreza?
- ¿Cuáles son las implicaciones en las relaciones urbano rurales del alza de los precios?

Finalmente se abordan a manera de conclusión cinco propuestas de política que pueden contribuir a mejorar el manejo del alza de los precios en la región.

¹ Reflexiones preparadas para compartir en el marco del "Diálogo Estratégico sobre El Alza de los Precios de los Alimentos y sus Implicaciones para Centro América" promovido por la Oficina del Economista en Jefe del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). 12 de junio del 2008.

² Economista hondureña especializada en Políticas de desarrollo rural, actualmente es Asesora Regional para el Programa MyDEL UNIFEM y Profesora de Zamorano en año sabático. Galardonada con el Premio Interamericano a la Mujer por sus contribuciones al Desarrollo Rural, 2007.

1. ¿Esta preparada la región centroamericana para enfrentar la turbulencia del alza de los precios?

Centro América superó con mucho esfuerzo e insistencia la época de inestabilidad política y social llegando a acuerdos de paz, ello permitió a la región la posibilidad de entrar al presente milenio con sociedades centradas en el equilibrio macroeconómico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza, la participación en el comercio, la seguridad ciudadana y la construcción de la integración regional. Es claro que en las últimas tres décadas nuestras sociedades han avanzado en aspectos que retoman la equidad, la democracia, la paz, la transparencia, la gobernabilidad, la desregulación y el equilibrio macroeconómico con un corte sesgado hacia el espacio urbano. Pero a lo largo de mi existencia y especialmente durante mi vida profesional, he observado como aquellos elementos centrales del valor de lo rural y sus aportes al desarrollo han perdido importancia social, económica y en gran medida política. Sin embargo, me anima que el escenario actual esta transformándose poniendo delante de todos nosotros un reto importante, un nuevo rol al sector rural en términos de *producción de alimentos de forma eficaz y eficiente, guardando equilibrio con aquellos factores claves como sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria, la familia rural como unidad productiva, el hambre, la generación de energía, la pobreza rural y otros.*

Hasta hace dos o tres años, las hipótesis sobre el crecimiento y el equilibrio macroeconómico regional no consideraban a ***los precios de los alimentos como variable determinante***. En la actualidad el escenario ha cambiado: ***las bases macroeconómicas en todos los países de la región han sido trastocadas*** por el alza en el precio del petróleo y el de los alimentos, la gestión de los Gobiernos ha tenido que retomar ***el tema rural, agrícola y de salario mínimo como una prioridad de políticas***, pues los cuestionamientos a la gestión del sector público están asociados en gran medida al espiral inflacionario que repercute en el ingreso de la población tanto urbana como rural. Es de recordar que a nivel de Centro América, el control de la inflación es un factor clave de la política monetaria y hoy por hoy, el control de esa variable no esta circunscrita a temas nacionales, sino que ha trascendido y es influenciada desde fuera de la región por un fenómeno mundial que indica claramente que la situación permanecerá por un periodo. Por otro lado, al tener modelos de inserción en el mercado internacional centrados en el uso intensivo de mano de obra, es necesario entender que el precio de los alimentos constituye un factor de competitividad y que ésta se reduce con el alza en los precios de los alimentos y la entrada de China en el mercado.

Por lo anterior, es claro que actualmente, **NO** nos enfrentamos a un evento como el Mitch que aunque acentúa las pérdidas y crea un desbalance en la economía, permite el diseño de una estrategia de búsqueda de fondos de cooperación para recomponer las estructuras productivas y sociales. Nuestras sociedades enfrentan hoy una ***triple crisis***: en primer lugar, deben de manera urgente ***revertir la degradación*** de los recursos ya que los llamados “derrames tecnológicos” no son automáticos y requieren políticas que permitan implementar procesos congruentes de recuperación para poder dinamizar el aparato productivo rural, especialmente aquel referido a la producción de alimentos. En segundo lugar, es necesario y urgente ***generar valor agregado a la producción local*** (tanto urbana como rural), innovando en los sistemas de producción respondiendo a los problemas que enfrentan la oferta y demanda de alimentos (niveles y sectores). En tercer lugar, deben ***manejar la inflación*** pues en buena parte el modelo desarrollado centrado en uso intensivo de mano de obra no puede descartarse.

Hoy, a diferencia de hace tres o cuatro décadas, ***buena parte de la crisis esta fuera de nuestro contexto y el margen de maniobra para minimizar su efecto depende de un adecuado, eficaz, eficiente y apropiado diseño de estrategias, políticas e incentivos que teniendo una visión de largo plazo demuestren efecto demostrativo de corto plazo en sectores y niveles.*** Las políticas no solamente tienen que ser más eficientes en promover producción, sino suficientemente capaces de promover redistribución, como plantea CEPAL “Hoy, como hace 20 años señalaba la CEPAL en el documento sobre la transformación productiva con equidad, la inequidad en la distribución del ingreso y, en términos más generales, la inequidad en el acceso a diferentes activos, continúa siendo una realidad incontestable en América Latina y el Caribe.”

II. ¿Qué relación tendrá el comportamiento de los precios con aquel referido a la pobreza?

El *carácter multidimensional de la pobreza* hace que el tema de los alimentos adquiera a nivel de nuestras sociedades una relevancia importante, porque no solamente la distribución de la población urbana y rural ha cambiado en las últimas décadas acentuando la demanda de alimentos en las ciudades, sino que la dinámica de la producción de alimentos ha implicado tres procesos simultáneos: (i) La *ganaderización* de la agricultura ha provocado el avance de la frontera agrícola para la habilitación de pastos deteriorando las condiciones de producción de alimentos y aventurando sus riesgos. (ii) El *consumo de carne se ha recompuesto* en la región y la producción de carne en su mayoría esta basada en el uso de concentrados y, (iii) la lógica de *los sistemas de producción a pequeña escala fue transformada* introduciendo el monocultivo y desestimulando la economía de patio, lo cual redundó en una mayor dependencia alimentaria e indujo en gran medida a la venta de mano de obra fuera de finca o, en el caso extremo, a la exportación del capital humano de mayor potencial para que genere remesas que repongan la perdida de ingreso, lo que ha incrementado las remesas de manera considerable.

Por otro lado, *las políticas no han tenido resultados homogéneos en cuanto a la reducción de la pobreza*. Se estima que uno de cada dos centroamericanos son pobres, la pobreza no se distribuye equitativamente en la región, de acuerdo a los planteamientos de INCAE en 2006 de cada 100 pobres en la región 34 viven en Guatemala, 25 en Honduras, 17 en Nicaragua y en el resto de la región los restantes 24. La paradoja de la pobreza es que pese a que la región ha logrado crecer y el gasto social ha aumentado, la pobreza a nivel regional esta estancada. A nivel de países no se encuentra un clara incidencia de las políticas y no es claro el impacto del gasto social, por ejemplo en Nicaragua aunque el gasto social representó el 2.7% entre 1990 y 2002, en ese mismo periodo la pobreza solamente disminuyo en 1.2%. En contraste en El Salvador con un gasto social promedio de 1.1 del PIB para el mismo periodo, la pobreza se redujo en 5.3%. Los datos demuestran que la coherencia entre políticas y reducción de pobreza no es clara.

Aunque no se tienen datos y proyecciones regionales es interesante reflexionar sobre la reciente publicación de estimaciones sobre un escenario de aumento de precios de los alimentos de 15% en América Latina, bajo el supuesto de que si el ingreso no presenta un aumento el número de pobres en la región se incrementaría en 15 millones de personas y el numero de indigentes en 15.7 millones de personas; estas cifras asumiendo un aumento en el ingreso de 5% se verían reducidas a 10 millones de pobres y 11 millones de indigentes. *Bajo cualquiera de los dos escenarios la situación es clara, el alza en el precio agudizará la pobreza y la indigencia en la región.*

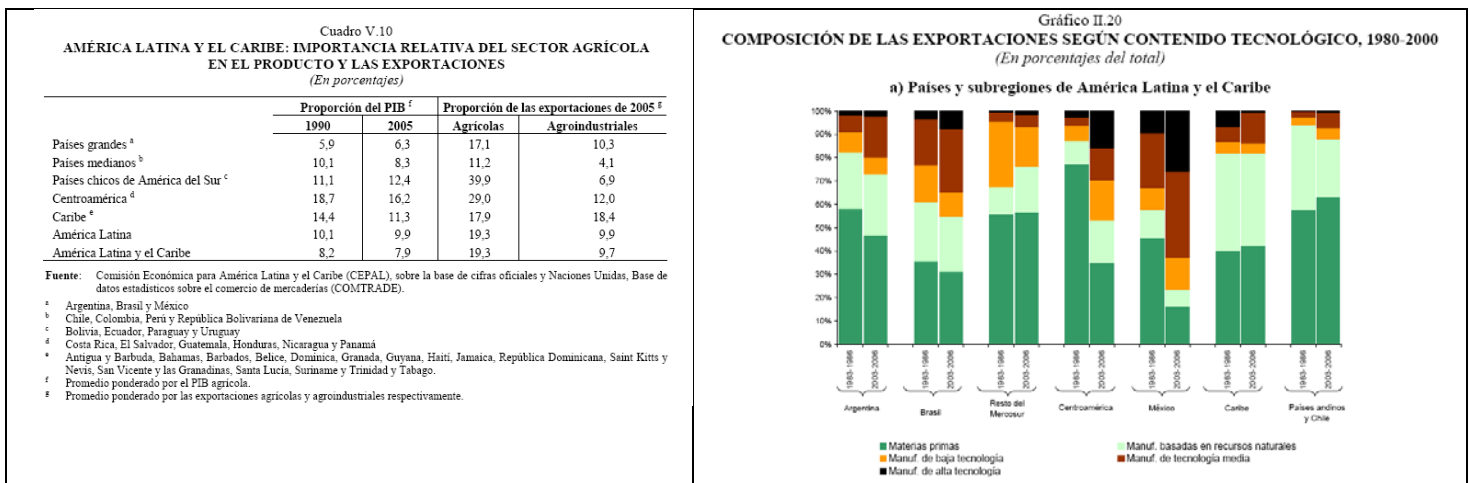
Un alza en los precios de los alimentos genera *una tensión poco creativa para las políticas públicas* debido a que en los últimos años el desestímulo a la producción primaria para consumo interno en la región ha hecho que el PIB agrícola disminuya, por otra parte los análisis elaborados por BCIE (junio 2008) demuestran que exceptuando la producción de frijol, que en general esta en manos de pequeños productores. La producción de alimentos es deficitaria para maíz, trigo y arroz; por otra parte la ganadería y la avicultura han desarrollado un patrón insistente de producción expandiendo la frontera agrícola para habilitar pastos y consumiendo concentrado, lo anterior pese a que más del 50% de la superficie agrícola se dedica a la producción de productos de consumo interno. Por otro lado, en lo que se refiere a exportaciones el sector continua siendo importante tanto en la parte agrícola como agroindustrial, comparando a la región con otras de América Latina es claro que todavía el peso del sector agrícola sigue siendo importante en las economías y su componente agroindustrial supera a todos los grupos de países de la región excepto el Caribe (ver cuadro a seguir).

Sin embargo, de acuerdo al último informe de la CEPAL sobre la transformación regional, *Centro América es la que ha sufrido una mayor transformación en la composición tecnológica de las mismas*. Analizando dos periodos, la composición de las exportaciones según contenido tecnológico pasó de cerca del 80% en materias primas entre 1983/86, a alrededor del 30% en 2003/2006. Por otro lado, las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales pasaron de alrededor de 10% a cerca del 20%. En tanto, las manufacturas de alta tecnología pasaron de menos de 5% a casi 20%. El gráfico abajo muestra que la mayor transformación en la composición de las exportaciones a nivel de América Latina la tuvo nuestra región.

Paralelamente a lo anterior, es claro que el dinamismo de las exportaciones utilizando los análisis de CEPAL destaca que concentramos alrededor de tres cuartas partes de las exportaciones en sectores estancados o en retroceso, en tanto los mercados con potencial y nichos potenciales no son la prioridad.

Los datos de productividad de la revista Forum en 2003 reflejan que todos los países de la región, exceptuando Costa Rica y El Salvador, presentan índices de competitividad bajos ocupando posiciones superiores a 80 en el marco de 102 países, el análisis incluye los índices de entorno macroeconómico, instituciones públicas, tecnología y competitividad, lo anterior induce a pensar que pese a los altos niveles de transformación en las exportaciones ese fenómeno no ha sabido tomar cuenta de un impacto generalizado.

Sobre la base de lo anterior se puede inferir que: *el sector agrícola aunque continúa siendo importante para las economías de la región, las políticas parecen haber centrado sus incentivos en la exportación y desestimulando la producción interna disminuyendo su productividad, paralelamente no se muestran reflejos consistentes en la reducción de la pobreza lo cual se agudizará debido a que entre el 29.8 y 38% de la canasta básica corresponde a alimentos (aspecto que no evidencia el tema de inequidad en los accesos según quintiles). Eso se refleja en un proceso de agudización de la pobreza por el poco acceso a alimentos, baja de la producción de los alimentos e ineficiencia técnica productiva.*



Fuente: Tomado del documento de la CEPAL “La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Mayo 2008.

III. ¿Cuáles son las implicaciones en las relaciones urbano rurales del alza de los precios?

Las relaciones urbanas rurales serán modificadas por el alza en los precios en cuatro aspectos centrales:

- Los productores rurales están claros (sean de la dimensión que sean) que en la actualidad tienen una gran oportunidad de *mejorar sus ingresos*, siempre y cuando cuenten con el *marco apropiado de tecnologías* que les permita por un lado manejar el riesgos y por otro, acceder a información del mercado.
- La presión del mundo rural se generará por el lado del *control de los precios de los insumos*.
- El sector urbano demandará cada vez más mejores precios para garantizar estabilidad en el salario y especialmente en la inflación.
- El *sector industrial demandará abastecimiento y priorizará la compra nacional*, vista el alza de los precios al importar. (importar era factible en otro escenario no en el actual)

Parece que los cuatro aspectos planteados son fáciles de comprender, el problema de su relación es que tendrán tres efectos principales sobre el comportamiento de los actores:

- Aumentará la demanda por lograr mecanismos de subsidio al consumo y la producción.
- La demanda por tecnologías y financiamiento para eficientar la producción aumentará, ello redundará en la necesidad de contar con una estructura institucional (pública y privada) capaz de responder a esa demanda.

- Las unidades familiares deberán recomponer su consumo, posiblemente en detrimento del estado nutricional.

iv. Una nota final, propuestas de políticas

Las propuestas de política podrían incluir una lista larga de aspectos como subsidios e incremento del gasto social, pero a nuestro criterio los paliativos de las transferencias no son un esfuerzo consistente de políticas públicas que permita ampliar la base productiva, garantizar el acceso a activos productivos, dinamizar el comercio regional y mejorar las condiciones de acceso a alimentos en condiciones reales.

La propuesta de políticas, a nuestro criterio debería tener cinco pilares principales:

- **Tecnología a la medida:** Es indispensable promover paquetes tecnológicos a la medida de los productores. Por ejemplo, retornar y dinamizar la eficiencia de los sistemas de producción a pequeña escala es factible en un periodo de tres años, pero ello induce a desarrollar procesos de investigación y desarrollo apropiados.
- **Apertura a acceso a activos:** además de la tecnología se requiere promover una profundización en el acceso a activos incluyendo: formación alternativa para hacer más eficiente la producción, gestión del riesgo, diversificación de la producción y el consumo, servicios financieros y no financieros, tierra y otros.
- **Funcionamiento de mercados nacionales y regionales.** Es imprescindible que autoridades nacionales y regionales asuman el reto de facilitar las condiciones de acceso de los productores a los mercados nacionales y regionales, ello demanda la garantía de un mejor y más ágil flujo de las mercaderías. Para ello políticas de producción y comercio se deben sincronizar para lograr bajar costos de transacción y hacer más eficiente el manejo post cosecha.
- **Eficacia de la ayuda-política de desarrollo.** Se prevé un ingreso de fondos de ayuda oficial al desarrollo, los Gobiernos deben tener elaborado un plan integral que considere ocho temas principales: producción de alimentos, desarrollo tecnológico, acceso a mercados e información, educación, salud y nutrición, descentralización, manejo de recursos naturales y financiamiento. No puede organizarse un programa de asistencia únicamente a la producción de alimentos, este es un problema multidimensional que requiere fortalecer las ventajas dinámicas en los territorios productivos y los esquemas de eficiencia en la distribución para garantizar el consumo.
- **Manejo de riesgos.** Promover en los distintos agentes del desarrollo una cultura de manejo de riesgo que tome debida cuenta de los factores climáticos y de variación de precios.

La gran moraleja de la historia es que evidentemente la crisis de los precios de los alimentos nos ha puesto en Aprietos, pero es una gran oportunidad para retomar un proceso de desarrollo centrado en las relaciones urbano rurales, focalizando en la eficiencia de la producción, la eficacia de la ayuda, el funcionamiento de la integración al mercado, el adecuado manejo de riesgos y el diseño apropiado y oportuno de políticas públicas que promuevan la producción, la equidad en el acceso, la remuneración al trabajo y la distribución del crecimiento.

Mayra Falck

mfalck@zamorano.edu

mayra_roxanaf@hotmail.com

Teléfono 00 504 776 6012

Celular 00 504 9970 1499