

La Haya
1º de agosto de 2011

Políticas agrícolas inteligentes, audaces y prudentes

Giel Ton

Economista agrícola, experto en desarrollo de metodologías, evaluaciones de impacto, cadenas de valor y desarrollo rural, Actualmente es investigador senior del Instituto de Economía Agrícola de la Universidad y Centro de Investigación de Wageningen en la Haya.

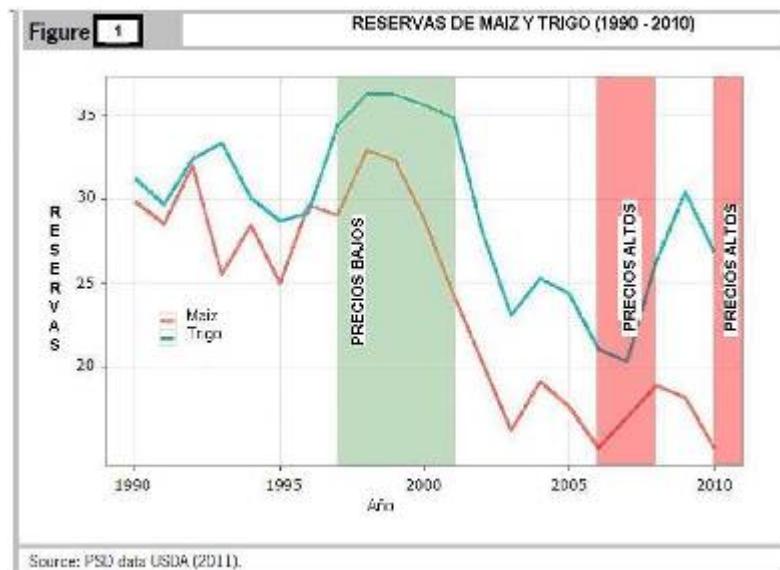
La crisis mundial de los precios de los alimentos agrícolas ha dejado de ser un dato coyuntural para formar parte de una realidad permanente, en la que destacan las situaciones de fluctuación de los precios, con tendencia continua al alza, y su impacto persistente sobre las condiciones de trabajo y de vida de las y los productores campesinos. Al mismo tiempo, las poblaciones urbanas, principalmente las más pobres, sufren el efecto negativo de esta crisis. Los gobiernos se encuentran ante el desafío de generar acciones eficaces equilibradas entre ambos tipos de necesidad. El presente artículo habla de esos desafíos, mostrando con ejemplos concretos que se trata de algo que puede hacerse.

Los pronósticos respecto a los precios de los productos agrícolas en el mundo indican que van a fluctuar llegando a niveles históricamente altos. Las reservas de maíz y trigo están muy bajas, como se muestra en la figura 1, lo que causa una reacción fuerte de los precios frente a cualquier acontecimiento que podría influir sobre la oferta de granos, por ejemplo un desastre natural en Australia o un cambio en las políticas sobre biocombustible.

2011 está siendo un año de alza de precios sin precedentes (Figura 2). Países que son altamente deficitarios de producción propia de alimentos, como los emiratos árabes, están adquiriendo amplias franjas de territorios y fuertes unidades de producción para garantizarse el suministro de alimentos en una eventual situación de escasez absoluta. Países exportadores, como Brasil y, hasta mi propio país, Holanda, flexibilizan sus compromisos sobre la biodiversidad con el argumento de que se debe ampliar la frontera agrícola para poder alimentar a una población mundial en fuerte crecimiento.



Figura 1: Fluctuaciones de precios agrícolas



Fuente: Meijerink et al (2011), Price and prejudice: Why are food prices so high? LEI. Wageningen

Figura 2: Precios de maíz entre 2009 y 2011



Fuente: <http://www.fao.org/es/esc/prices>

Respuestas políticas

Las políticas agrícolas de fomento a la producción agrícola y pecuaria interna de los países han vuelto a la agenda política con una connotación positiva, contraria a la actitud negativa de las dos últimas décadas, tendencia que se ve reflejada en las discusiones en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Se trata de una tendencia claramente diferente en comparación con la actitud de relativa negligencia del sector agrícola durante la coyuntura del auge de precios en 2007, que sacudió el mundo. Sin embargo, el impulso al libre mercado ya no es el mantra dominante. En los países económicamente

poderosos que forman parte del Grupo de los Veinte (G-20), el mayor énfasis está puesto en buscar mecanismos para contrarrestar el aumento de precios para los consumidores en vez de crear mayores posibilidades para los productores. Por el contrario, en países del Sur han surgido muchos ejemplos de iniciativas con políticas pro activas para incentivar la producción de los pequeños productores. Brasil, por ejemplo, canaliza financiamiento a inversiones de pequeños productores rurales y usa las compras estatales como herramienta para fortalecer el sector cooperativista y Bolivia actualmente está colocando recursos en dinero mediante su Banco de Desarrollo Productivo. Por otra parte, países en África del Este, como Kenia y Malawi, están experimentando con subsidios para semillas y fertilizantes.

Buscando equilibrios

Para encontrar un balance entre los intereses de la población pobre de las ciudades para poder alimentarse a bajo precio y los intereses de los productores, necesitados de precios altos para sus productos que faciliten inversiones en mano de obra y tecnología con que podrían aumentar la productividad, se requiere de decisiones políticas prudentes. Sin embargo, lo que se ve en muchos países es que las políticas son más bien reacciones improvisadas y coyunturales.

Kenia incentivó la producción de maíz con la distribución de paquetes de semilla, fertilizantes y pesticidas para ese grano. Según un estudio de la Organización Nacional de Productores (KENFAP), este impulso causó un incremento en productividad del 53 por ciento, pero no hubo capacidad de compra por parte del estado, ni mercado libre, ni capacidad de almacenamiento en las zonas aledañas, lo que causó una baja en el precio, por lo cual no hay interés entre los productores para sembrarlo de nuevo. Por añadidura, las donaciones de países en el área de tecnología impactaron negativamente en la red rural de suministro de insumos agropecuarios que había en Kenia. Por estos hechos, el aumento de productividad de 2010 puede calificarse de un "victoria pírrica", puesto que se trató de un triunfo que, al mismo tiempo y contradictoriamente, ayudó al desastre de 2011 cuando, en una situación agravada por la sequía, los precios de los productos agrícolas se dispararon a niveles nunca vistos y el gobierno decidió bajar sus aranceles a cero para que los molineros pudiesen internar maíz de países vecinos.

En el otro lado del mundo, Bolivia estatizó la distribución de azúcar a través de la creación de un ente distribuidor denominado Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), buscando desarticular el poder económico de grupos opositores en el departamento de Santa Cruz (zona productora agropecuaria y agroindustrial), y fijó precios máximos para el mercado interno. Sin embargo, en los primeros meses del año 2011, el país no logró abastecerse de la cantidad suficiente para la demanda y distribución, por lo que el gobierno re-enfocó sus políticas de fomento productivo nuevamente hacia el sector agroindustrial, dejando la distribución estatal al mercado con 'control social' sobre los precios.

Estos dos ejemplos de políticas audaces, pero claramente coyunturales funcionaron solo en un lapso corto, y no significan incentivos de mediano plazo que pueden fomentar la producción.

Instrumentos fuertes

Es primordial desarrollar y afinar instrumentos de política que sean 'robustos' a mediano plazo, más que lanzar iniciativas bruscas que responden a agendas políticas coyunturales. Hay ejemplos de instrumentos fuertes, como mecanismos que han mostrado ser efectivos en épocas de alza y de baja en los precios, y que incentivan inversiones en la productividad a largo plazo en vez de cambios de los patrones de cultivo a corto plazo en función a señales de precios distorsionados.

Algunos ejemplos de instrumentos robustos son:

- La política arancelaria de “Franja de Precios” de la Comunidad Andina, que es una muestra de una medida que demostró ser efectiva para suavizar la volatilidad de precios en el mercado interno, con un costo operativo mínimo de solo unas pocas personas encargadas de hacer seguimiento a los precios en el mercado mundial y su traducción en aranceles variables de manera transparente.
- El crédito para inversiones de pequeños productores, con tasas favorables y con incentivos para fomentar la cancelación del préstamo ‘al día’, reduciendo el monto luego de unos años de ‘buen pagador’.
- Utilizar los programas nutricionales para generar infraestructura descentralizada de almacenamiento de granos, que sirvan al productor o al comerciante, para generar capital de trabajo mientras se pueden esperar mejores precios que aquellos que suelen existir al momento de la cosecha (Warehouse Receipt Systems).
- Fondos concursales para incentivar la innovación en el campo. En vez de un desarrollo desde arriba, mediante programas costosos de transferencia tecnológica, se incentiva la iniciativa empresarial de grupos de productores para encontrar su ‘nichos’ en el mercado, con productos de mayor valor agregado.
- Programas de reforestación, que se basen en el interés y el control social durante períodos de 20 años, como como ejemplo la entrega de plantas a las niñas recién nacidas, para que éstas, ya crecidas, les sirva de dote al momento de casarse, en los países donde se acostumbra esa práctica.
- Fomentar la comercialización colectiva de pequeños productores, mediante la exoneración del pago de impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), o el Impuesto a las Transacciones (IT) en las ventas internas de pequeños productores dentro de su grupo.

Instrumentos como los exemplificados en los párrafos precedentes han madurado en un largo tiempo, a través del cual se logra aprender y afinar los detalles, de manera que aumentan su capacidad de resistir los vaivenes, situación inherente a los mercados y la política. De ese modo, se logra construir el ‘capital social’ necesario para prepararse para enfrentar los desafíos del futuro.

Esta reflexión refleja las discusiones en la sesión 6 ‘Linking Farmers to Efficient Markets’ en el Foro Europeo de Desarrollo Rural, Marzo/Abril en Palencia, España (<http://www.ruralforum.info/menu-13-es.php>) organizado por la alianza de centros de investigación europeos AGRINATURA <http://www.agrinatura.eu/>.