Seminario Internacional: "Las Políticas Alimentarias en el Contexto Centroamericano: El Caso de Los Granos Básicos"

ICA
14
36

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION, FAO

C A —
FERENCIAL
ENEZUELA

Seminario Internacional: "Las Políticas Alimentarias en el Contexto Centroamericano: El Caso de Los Granos Básicos"

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA, IICA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION, FAO

20 de Septiembre de 1996 Sede Central del IICA, San José, Costa Rica

00004314 IICA E14 136

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) / Presidencia de la República de Costa Rica / Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
Octubre, 1997.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA, la Presidencia de la República de Costa Rica y la FAO.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA, la Presidencia de la República de Costa Rica y la FAO.

La Imprenta del IICA es responsable del montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

Editor técnico: Gerardo Escudero C., Director, Dirección de Relaciones Externas, Comunicaciones y Mercadeo, IICA.

Seminario Internacional Las Políticas Alimentarias en el Contexto Centroamericano : El Caso de los Granos Básicos (San José, C.R. : 1996)
Memoria del seminario / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Presidencia de la República de Costa Rica, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. – San José, C.R. : IICA, 1997.
112 p. ; 23 cm.

ISBN 92-9039-338 6

1. Seguridad alimentaria – América Central. 2. Granos básicos – América Central. I. IICA. II. Costa Rica. Presidencia de la República. III. FAO. IV. Título.

AGRIS E14
DEWEY 338.19728

ISBN 92-9039-338 6

Octubre, 1997
San José, Costa Rica

CONTENIDO

PRESENTACION 5

SESION INAUGURAL 7

Palabras del Presidente de la República de Costa Rica,
José María Figueres Olsen 9

Palabras del Director General del IICA,
Carlos E. Aquino G. 15

Saludo Inaugural del Sub-Director General,
Departamento Económico -Social de la FAO
Hartwig De Haen 19

PONENCIAS MAGISTRALES 21

Perspectivas del Mercado Mundial del Grano y Alcances
de las Políticas para los Países en desarrollo,
con Mención Especial de América Central y México,
por Hartwig De Haen, Panos Konandreas
y Jostein Lindland, FAO, Roma 23

La Agricultura Centroamericana
en el Contexto Global: Una Visión Sistémica,
por Gerardo Escudero C., Director de la DIREXCOM
del IICA, Sede Central 45

Seguridad Alimentaria: La Experiencia de México
por Andrés Casco Flores, SubSecretario
de Planeación – SAGAR, México 65

Estrategias de Seguridad Alimentaria:
La Experiencia Asiática
por Peter C. Timmer, Consultor, FAO 73

LISTA DE PARTICIPANTES 101

PRESENTACION

Los suministros mundiales de alimentos per cápita son hoy un 18% superiores de lo que eran hace 30 años. La mayor parte de los países en desarrollo han participado en este avance y en la mejora de la nutrición. No obstante, este progreso ha soslayado un gran número de países y grupos de población. Muchos países continúan disponiendo de una cantidad muy baja de alimentos per cápita y han progresado muy poco en este sentido. Como fenómeno paralelo, el continuo crecimiento demográfico ha significado que el descenso del porcentaje de la población crónicamente desnutrida no ha dado lugar a una baja equivalente en el número absoluto de personas afectadas, que ha descendido sólo un poco y sigue manteniéndose en unos 800 millones de personas

Actualmente, es un hecho reconocido que la principal razón por la que persiste la desnutrición es el no haber logrado aliviar la pobreza. En la mayor parte de los países en desarrollo, el aumento de la producción de alimentos es uno de los medios principales de combatir la pobreza, lo cual se debe al hecho de que la mayoría de los pobres dependen de la agricultura para encontrar empleo y conseguir ingresos.

Por otra parte, varios países han podido mejorar su situación alimentaria mediante el rápido aumento de las importaciones de alimentos, lo que pone de relieve el papel que desempeñan los mercados mundiales en la evolución de la situación nutricional de los países en desarrollo. En el pasado, los mercados mundiales se encontraban abundantemente abastecidos por los principales exportadores de cereales, sobre todo por los países desarrollados de Occidente; el que siga siendo así en el futuro es otra cuestión.

El comportamiento de los mercados mundiales de alimentos ha sido influido por las políticas de apoyo a la agricultura adoptadas por los grandes países exportadores de cereales. El resultado fue una producción excedentaria, acumulación de existencias, exportaciones subvencionadas y el descenso de los precios del mercado mundial. Además cuando se decidía aumentar la producción no se tenían en cuenta como ahora los problemas del medio ambiente y de la degradación de los recursos. Como consecuen-

cia de las reformas de políticas, en curso o en perspectiva, todos estos factores no contribuirán tanto como en el pasado a aumentar los suministros de los mercados mundiales.

El contexto descrito y el hecho de que los indicadores de seguridad alimentaria en la mayoría de los países del Istmo Centroamericano estén en niveles medio y bajo, son los que han llevado a los gobernantes de esta región a plantear un enfoque intersectorial y multidisciplinario para el análisis de estos problemas y las estrategias y acciones para superarlos.

En esta ocasión, el Gobierno de Costa Rica, la FAO y el IICA, en un esfuerzo conjunto, promovieron un encuentro Regional de México y Centroamérica con la finalidad de iniciar un diálogo entre los distintos actores que participan activamente en la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad alimentaria y la producción de granos básicos.

La reunión objeto de la presente publicación, en la cual se contrastan experiencias propias y de otras regiones del mundo, es un primer paso en la tarea de análisis y reflexión para abordar la presentación de propuestas de políticas que permitan concretar la Declaración de Roma y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

SESION INAUGURAL

PALABRAS DEL PRESIDENTE DE COSTA RICA JOSE MARIA FIGUERES O.

El campo de las políticas alimentarias y en especial de los granos básicos constituye uno de los temas de mayor importancia estratégica para los países en vías de desarrollo como los nuestros.

Estamos hablando del grupo de alimentos más importante para nuestras poblaciones. En el caso de Costa Rica, los granos básicos son la fuente de la tercera parte de las calorías y del 40 por ciento de las proteínas que consume la población, contribución que aumenta notablemente en las familias de menores ingresos.

Cuatro circunstancias hacen prever que esta reunión tendrá un impacto muy valioso en la definición de las políticas de seguridad alimentaria de nuestros países: la primera es el hecho de que hayamos podido contar con la presencia de representantes del más alto nivel político de los gobiernos de Centroamérica y de México.

La segunda es el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

La tercera es que contamos con expositores que poseen una experiencia y una calidad intelectual excepcionales y, la cuarta, que esta reunión nos llevará a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación que se celebrará en Roma en noviembre próximo.

Quisiera dividir el resto de mi intervención en dos partes, la primera será de carácter contextual y la segunda tratará el tema específico que nos reúne. Paso entonces a hacer los comentarios específicos de carácter contextual.

El primero es que me satisface sobremanera que en Centroamérica podamos trabajar unidos bajo el nuevo sol que nos calienta, el de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), en las cuestiones que más afectan

la calidad de vida de nuestras gentes, ahora que todos nuestros gobiernos han sido elegidos por sus pueblos y se encuentran en un pleno proceso de fortalecimiento democrático.

Las condiciones son favorables para avanzar con rapidez en la solución de los problemas alimentarios de las familias más pobres. La experiencia mundial arroja ejemplos de sobra para mostrarnos que es difícil contar con gobiernos sensibles al hambre de sus gentes y a la pobreza de sus campesinos si esos gobiernos responden a formas autoritarias de poder.

No es casualidad que en países como Sudán o Etiopía haya sido imposible impedir las sucesivas olas de hambre que allí han ocurrido. La experiencia mundial también nos dice que sólo en sociedades con elecciones libres, con sistemas de partidos dinámicos y con una efectiva libertad de prensa, los gobiernos se preocupan por las consecuencias políticas del desabastecimiento de alimentos, de la reducción de la capacidad de consumo y del aumento de la desnutrición y el hambre.

Es por eso que debemos aprovechar este momento de auge democrático centroamericano para dar respuestas contundentes a nuestras necesidades básicas que por tanto tiempo han sido postergadas.

Mi segundo comentario es sobre la importancia de perseguir la seguridad alimentaria dentro de un contexto de políticas de desarrollo que sean verdaderamente sostenibles.

Está claro que nos falta mucho camino por andar para contar con una batería de políticas específicas que faciliten el acceso satisfactorio de la población a los alimentos que componen su dieta básica. También está claro que poco lograremos si esos esfuerzos no forman parte de una estrategia comprensiva que apunte a establecer y mantener los equilibrios de los que dependen el bienestar y el progreso duraderos.

Me refiero entonces a aquellas políticas que nos permitan cuidar los balances macroeconómicos que tanto influyen en el nivel de ingreso de la población y, por ende, en su capacidad de consumo.

El contexto alimentario debe situarse dentro de políticas que nos permitan destinar una inversión pública suficiente para mantener aquellos servicios sociales que son básicos para permitir el ascenso social de los más pobres.

Me refiero también a políticas que nos conduzcan a fortalecer los sistemas políticos para que surjan de ellos consensos sobre las transformaciones sociales necesarias y, además, a aquellas políticas que nos llevan a reconstituir los equilibrios ecológicos de los que dependen la preservación de nuestros recursos y la supervivencia misma de nuestras sociedades.

En pocas palabras, nada hacemos con articular una política de nutrición y una de producción agropecuaria fuera del contexto de los balances macroeconómicos que queremos mantener para contar con economías sanas.

Empiezo por la segunda parte de mi presentación. En los últimos años, nuestra región ha hecho la transición entre la época de protección y el control de precios y la época de la apertura económica y el cambio productivo acelerado.

En dicho proceso, hemos desmantelado los esquemas de políticas agroalimentarias que correspondían a la época pasada, sin establecer nuevos esquemas que nos permitan luchar con éxito contra el hambre y contra la ruina de nuestros productores agrícolas.

Pero estamos aprendiendo con rapidez de nuestros errores y, lejos de lamentarnos de nuestras debilidades y carencias, estamos reagrupando esfuerzos, fortaleciendo nuestros lazos de solidaridad y aprestándonos a hacer cambios sustanciales en lo institucional y lo económico.

A la luz de todos estos cambios, debemos mantener los ojos muy abiertos para ver qué está pasando con la producción y la seguridad alimentaria en el resto del planeta.

El pasado 2 de marzo, sostuve una reunión con el Director General de la FAO, Jacques Diouf, en la que me hizo notar algunos puntos que tienen una incidencia directa en la tarea que Centroamérica ha emprendido al desmantelar las políticas de protección a la producción y de integrarse a la apertura comercial en el campo de los granos.

Veamos los cambios. Desde hace varios años, la economía de China, un país que tiene el 22 por ciento de la población del mundo, ha alcanzado tasas de crecimiento del 10 al 11 por ciento anual. Esto está causando que China, en lugar de ser un país exportador de granos, se convierta en un importador, situación que provoca efectos considerables sobre la producción y la disponibilidad de granos básicos a nivel mundial.

Otro aspecto que incidirá en el aumento de la demanda mundial es la recuperación económica que experimenta la antigua Unión Soviética, país que reúne otro porcentaje importante de los habitantes del mundo. A ello se suma la población mundial que crece a un ritmo del 3 por ciento anual y eso, por supuesto, representa una cifra impresionante cuando se trata de nuevas bocas que alimentar.

Un cuarto elemento que mencionó el Director de la FAO es el costo de los fertilizantes. En Costa Rica, los precios han subido de manera significativa desde que la única empresa dedicada a producirlos pasó del sector público al sector privado. Lo anterior no necesariamente habla en contra de trasladar actividades públicas al sector privado, pero sí habla en contra de privatizar actividades que son oligopólicas porque tienen efectos significativos en los costos de producción.

Quinto elemento: los países que antes subsidiaban a sus sectores agropecuarios han dejado de hacerlo, provocando que grandes producciones de países industrializados declinen en la medida en que el apoyo disminuye.

La situación anterior le da una nueva connotación al problema mundial de los granos básicos y otros productos agrícolas. Los problemas de la alimentación ya no tienen que ver con el precio de los alimentos, como ocurría en el pasado, sino con su disponibilidad. La preocupación aumenta cuando observamos que los stocks de granos en el mundo son inferiores en un 4 por ciento a lo que tradicionalmente se considera como niveles mínimos de seguridad alimentaria.

¿Qué hacer ante todo esto? Pareciera que la respuesta es volver a producir, no bajo el viejo contexto basado en los subsidios sino bajo criterios de eficiencia y de productividad que nos permitan hacerle frente a los nuevos retos.

Tienen gran importancia los aportes del IICA, la FAO y la Comunidad Económica Europea que ha ayudado a la región a través del Programa Regional de Reforzamiento a la Investigación Agronómica sobre los Granos Básicos en Centroamérica (PRIAG).

A todas estas organizaciones les expreso nuestro más profundo agradecimiento en nombre de Centroamérica y de México. También debemos reconocer la labor del Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA)

en cuyo marco se han coordinado acciones concretas en el campo de los granos básicos.

Estas iniciativas solidarias fortalecen nuestro espíritu y le infunden un sentido de cambio y optimismo al sector agropecuario. Este espíritu es el que inspirará esta reunión y el que nos conducirá a establecer sin tardanzas las políticas de seguridad alimentaria que nuestros pueblos requieren y merecen.

PALABRAS DEL DIRECTOR GENERAL DEL IICA CARLOS E. AQUINO G.

La integración regional, la apertura comercial y la globalización que están en marcha seguirán presentes en los próximos años y, sin lugar a dudas, nos acompañarán al principio del tercer milenio, pues son signos de tiempos nuevos, claramente definidos por los líderes políticos mundiales. Estos procesos son absolutamente hegemónicos y, por lo tanto, los principales asuntos de la agricultura y la alimentación y, desde luego, de la economía, giran alrededor de ellos.

En consecuencia, debemos realizar todos juntos grandes esfuerzos para que se coloque a la agricultura y a los aspectos alimentarios en su justa dimensión y que las políticas macroeconómicas y sectoriales reconozcan adecuadamente las oportunidades que se le presentan a la agricultura, pero también los riesgos.

Consideramos que la agricultura es y seguirá siendo una actividad de vital importancia en el proceso de globalización y de integración económica. Sin embargo, la agricultura del futuro es aquélla en que su interdependencia con la economía, la sociedad, los recursos naturales, la alimentación, la salud, la comunicación, la educación, el bienestar y la gobernabilidad está basada en la transparencia, en la reciprocidad creativa y en el desarrollo sustentable del medio urbano y rural.

Esa agricultura del futuro que se está configurando hoy debe focalizar en la necesidad de colocar o reposicionar al factor humano como eje central de la innovación tecnológica, de la productividad, de la competitividad y de la equidad.

No podemos darnos el lujo de permitir que la agricultura y la alimentación se desfasen del resto de la sociedad y de la economía que, cada vez más, están basando su desarrollo en el recurso humano. Lo anterior se debe a que estamos entrando en la era del conocimiento, donde el recurso humano es el factor esencial y el creador del valor.

Con sobrada razón y gran sabiduría, los productores de la agricultura, los habitantes del medio rural y los empleados que laboran en estos ámbi-

tos reclaman una mayor participación en los procesos de decisión y conducción de la economía, de la agricultura y de aquellos procesos que les afectan directamente.

Más allá de los consabidos reclamos por precios, subsidios, tierra y demás, los reclamos de hoy son de otra naturaleza y, aunque incluyen temas del pasado, se centran principalmente en la necesidad de incidir en aquellas áreas de la política económica, comercial y monetaria que les permita competir en condiciones de igualdad, reconvertirse y desarrollar sus capacidades competitivas.

Frente al pujante proceso de desarrollo de las urbes que indica que cerca del 90 por ciento de los habitantes del hemisferio vivirán en las ciudades en las próximas décadas, los productores de la agricultura y los habitantes del medio rural ven con expectativa y justificada preocupación, cómo se deterioran las condiciones de vida en el medio rural, cómo se dificulta el proceso de reconversión productiva en el sector, cómo bajan los aportes de la investigación agrícola y la transferencia de tecnología y cómo tienen que competir en un campo lleno de desigualdades.

El costo de habitar el medio rural es grande, pues aún con los problemas que implica vivir en las urbes, las ciudades ofrecen mayores posibilidades de acceso a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo, los cuatro elementos básicos para capitalizar el recurso humano. Los productores del campo y los habitantes del medio rural saben muy bien que tales elementos constituyen su única posibilidad para sobrevivir en el complejo proceso de globalización y apertura.

En consecuencia, las políticas macroeconómicas, agrícolas y alimentarias deben ser justas y equilibradas para crear un medio que favorezca el desarrollo en esta nueva era de la humanidad, donde la solidaridad y la cooperación deben ser factores de profunda consideración.

Conviene ser claros y precisos en cuanto a participación y responsabilidades se refiere. Estos no son los tiempos del paternalismo, pero tampoco del reclamo irracional. Se trata de la democratización de las instancias de participación y, sobre todo, de la nueva institucionalidad que hoy se requiere.

Los productores, sus asociaciones y sus organizaciones, así como las instancias oficiales, tienen el reto de construir la institucionalidad pública

y privada que acompañe los procesos de la globalización, la apertura y la integración.

La actual revolución tecnológica mundial, contextualizada en la globalización y la apertura comercial, económica, financiera, humana y cultural, marca un estado permanente de ruptura y cambio, que obliga a mantener un enfoque holístico, creativo, flexible y humano, es decir, sistémico, de la agricultura.

Esa nueva institucionalidad y esa visión renovada deben ser capaces de reflejar y ponderar la amplia red de interdependencias de la agricultura y el medio rural con el resto de la economía y la sociedad. Deben reflejar con toda claridad que la agricultura sigue estando presente en la vida cotidiana, que es realmente importante para todos y que es parte de un sistema globalizado e integrado.

En pocas palabras, esa nueva institucionalidad y esa visión renovada, deben ser capaces de reconocer y hacer reconocer que todos vivimos relacionados con la agricultura y que ella forma parte esencial del tejido económico y social.

Debemos promover a la agricultura como un conjunto de actividades ejercido por una colectividad, que amplía las oportunidades de negocios, la conservación productiva de los recursos naturales, la calidad de vida, la paz social, la democratización, la gobernabilidad y la sostenibilidad. Al reconocer esta gran interdependencia estamos construyendo un nuevo paradigma de la agricultura y el medio rural.

En síntesis, de cara al siglo XXI, existen muchos desafíos para todos nosotros que podríamos resumir así:

¿Cómo podemos formular y ejecutar políticas macroeconómicas y sectoriales que consideren las realidades objetivas de los productores y demás actores de la agroindustria, frente a la globalización, a la apertura, a la integración, y a la imperiosa necesidad de respetar el medio ambiente y capitalizar al recurso humano?

¿Cómo podemos formular y aplicar políticas alimentarias que aseguren que toda la gente tenga acceso económico y físico a los alimentos y a una nutrición equilibrada?

¿Cómo podemos elevar la competitividad y la reconversión productiva en la agricultura sin distorsionar el marco macroeconómico?

¿Cómo logramos posicionar a la agricultura en un contexto en el que no se está reconociendo a cabalidad su enorme importancia y su papel en la estabilidad económica, social y política de nuestros países?

¿Cómo consolidamos la nueva institucionalidad de la agricultura sustentada en una visión sistémica que reconoce la red de interdependencias con el resto de la sociedad, la interdisciplinariedad, las relaciones entre el sector público y el privado y la conveniencia de combinar creativamente lo urgente del corto plazo con lo estratégico del largo plazo?

Espero que este tipo de encuentro y diálogo, como el que se sostendrá en esta reunión, arroje algunas luces para dar respuesta a estos y a muchos otros grandes desafíos.

SALUDO INAUGURAL DEL SR. HARTWIG DE HAEN, SUB-DIRECTOR GENERAL, DEPARTAMENTO ECONOMICO-SOCIAL DE LA FAO

Es un gran honor y me da mucho gusto transmitirle a Ud., Excelentísimo Sr. Presidente, y a la audiencia en general, los saludos personales del Sr. Director General de la FAO, Dr. Jacques Diouf.

Mis agradecimientos van, en primer lugar, a Ud. Sr. Presidente por su iniciativa de convocar a esta reunión de alto nivel. Si no me equivoco, la idea de tener este encuentro de Ministros de Agricultura y de Economía de Centroamérica y México para examinar las opciones de políticas para la seguridad alimentaria en esa región nació de su iniciativa durante la reciente visita de nuestro Director General a Costa Rica. Pienso que este encuentro es especialmente oportuno, dada la inminente celebración de la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma del 13 al 17 de noviembre próximo.

El tema de la seguridad alimentaria, no obstante su dramática relevancia a lo largo del mundo en desarrollo, ha sido indebidamente olvidado por la opinión pública mundial. Tal vez la preponderancia de preocupaciones económicas más generales, la caída secular de la contribución del sector agrícola al PIB y la creciente globalización de nuestras sociedades han desplazado la necesaria preocupación pública por resolver los problemas del hambre y de la pobreza. Pero nadie puede negar que el hambre es aún una realidad de vida para millones de seres humanos. Estimamos que el número de desnutridos crónicos aún llega a 840 millones, una cifra escandalosamente alta si consideramos que hoy existen la tecnología y los recursos para proveer de abastecimientos alimenticios adecuados a todos los habitantes del globo.

La Cumbre por celebrarse en noviembre deberá ser una ocasión propicia para que los líderes mundiales revitalicen su compromiso con la erradicación del hambre, una de las peores violaciones a los derechos humanos, y con el reposicionamiento del desarrollo agrorural como una condición básica para un desarrollo socio-económico dinámico, espacialmente balanceado, socialmente equitativo y ecológicamente sustentable.

La celebración de este Seminario, por tanto, junto con un análisis de los apremiantes problemas de seguridad alimentaria para Centroamérica y México, constituye otro paso en la preparación de esta región para la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Parece especialmente relevante que, en este caso, Uds. no sólo analizan su propia realidad regional, sino también buscan aprender de los éxitos y fracasos experimentados en otras realidades. Por ello nuestra Organización ha cumplido su deseo, Sr. Presidente, de traer a este foro la experiencia y ejemplos exitosos de aquellos países asiáticos que han podido mejorar su situación de seguridad alimentaria en el pasado reciente. Para ello hemos asegurado la participación del destacado economista agrario de la Universidad de Harvard, Prof. Peter Timmer.

La delegación de la FAO, que incluye a su Representante en Costa Rica y al Director de la División de Asistencia en Políticas Agrícolas de Roma, espera que los debates sean ricos en contenido y contribuyan al diseño y formulación de estrategias adecuadas para enfrentar los importantes problemas de la seguridad alimentaria y del desarrollo agro-rural.

PONENCIAS MAGISTRALES

PERSPECTIVAS DEL MERCADO MUNDIAL DE GRANOS BASICOS Y ALCANCES DE LAS POLITICAS PARA LOS PAISES EN DESARROLLO, CON MENCION ESPECIAL DE AMERICA CENTRAL Y MEXICO

Hartwig de Haen, Panos Konandreas
y Jostein Lindland
Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación, Roma[1]

Introducción

Los cereales son fundamentales para la seguridad alimentaria. En los países en desarrollo, constituyen el 60 por ciento del consumo alimenticio en términos energéticos, el 25 por ciento en términos de producción y un quinto del valor total de las exportaciones agropecuarias. Estos porcentajes indudablemente difieren significativamente entre los países, sin embargo, para México y América Central definitivamente son muy importantes (por ejemplo, constituyen el 50 por ciento de la ingesta energética total de alimentos).

En este artículo se presentan, en primer lugar, las proyecciones a largo plazo de la FAO para la producción, el consumo y el comercio mundial de los cereales hacia el año 2010. Estudiamos tanto el contexto mundial como los resultados más detallados de los países de América Central y México. En segundo término, abordamos el tema de los futuros precios de los cereales, considerando tanto el nivel y la estabilidad de dichos precios.

---

1 En el seminario celebrado en Costa Rica el 20 de septiembre de 1996, se presentó una versión anterior de este documento. Las opiniones contenidas en este documento son de sus autores y no necesariamente responden a los puntos de vista de la FAO. De Haen es Sub-Director General, Departamento Económico y Social, FAO. Konandreas y Lindland son, respectivamente, el economista principal y el analista de políticas de comercio agrícola, del Departamento de Productos Básicos y Comercio.

En último término, sugerimos algunas opciones de política para la seguridad alimentaria nacional compatibles con el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay (ARU).

Proyecciones a Largo Plazo Respecto a la Producción, Consumo y Comercio de los Cereales

Por cierto que las perspectivas que enfrentan los mercados y precios futuros de los cereales dependen y a su vez afectan tanto los adelantos técnicos en la producción mundial de los cereales como las tendencias de su consumo y comercio. La FAO ha realizado estudios multidisciplinarios profundos para prever los probables acontecimientos en la agricultura y en la alimentación a nivel mundial. Los resultados de este trabajo se publicaron recientemente en *World Agriculture: Towards 2010* (en adelante, el Estudio de la FAO).[2] Este estudio corresponde a la evaluación más exhaustiva realizada hasta ahora sobre el potencial agropecuario de los países en desarrollo, abarcando individualmente 93 países en desarrollo y 34 países desarrollados (en los cuales habita un 99% de la población mundial). En esta sección se presentan las proyecciones del estudio de la FAO respecto al futuro uso, producción y comercio de los cereales hacia el año 2010. El análisis incluye a México y a los países de América Central[3] y presenta una perspectiva global al examinar seis regiones del mundo, cinco en desarrollo y una desarrollada.

Uso

En la Tabla 1 se aprecia el uso total de los cereales en el año de base y el uso total proyectado[4] de acuerdo a las estimaciones de población de la ONU y sus supuestos en relación con el aumento del ingreso per cápita (PIB). Estas proyecciones de uso también se ajustaron a los patrones nutricionales históricos y específicos de cada país. El uso per cápita del año de base oscila entre 133 kg en África al sur del Sahara y 637 kg en los países

2 Ver Alexandratos (editor), 1995.

3 Belice desgraciadamente no está incluido en el Estudio de la FAO.

4 *Uso total* es igual a Alimento + Pienso + Uso industrial no alimenticio + Semillas + Desechos + Otros usos y se contrapesa con el *abastecimiento,* que es igual a Producción + Importaciones - Exportaciones + Existencias iniciales - Existencias finales.

desarrollados.[5] Los niveles per cápita relativamente elevados de América Central y México como grupo son consecuencia del uso per cápita de 349 kg en México. Éste oscila entre 150 y 200 kg en casi todos los países de América Central. Según las proyecciones, se estima que el uso per cápita promedio será de 326 kg hacia el año 2010 en América Central y México.

Si bien se espera que la población mundial, que era de 5,2 mil millones en el año de base, aumentará hasta 7,2 mil millones en el año 2010, se estima que el uso per cápita mundial de cereales disminuirá levemente, de 332 a 327 kg, como consecuencia del menor uso per cápita proyectado para las economías en transición de Europa del Este y la antigua Unión Soviética. El uso per cápita de cereales en estos países disminuirá de 790 a 693 kg.

Producción

Pese a que la mayoría de los países en desarrollo se enfrentan a limitaciones en su producción de cereales por motivos de su base de recursos naturales, se estima que la producción de los países desarrollados será capaz de adaptarse a la creciente demanda mundial. Esto implica aumentos constantes de los valores absolutos de producción en todas las regiones, inclusive en América Central y México, si bien a las tasas de crecimiento decrecientes experimentadas durante las últimas tres décadas. A pesar de una tasa de crecimiento en ritmo descendente, la producción per cápita continuará creciendo, ya que la población aumentará a un menor ritmo.

En la Tabla 2 se muestra la producción informada del año de base 1988/90 y la producción proyectada para el año 2010. La producción informada de 1992/94 se indica para fines de comparación. También se muestran las tasas de crecimiento, las que son coherentes con la tendencia a la baja que el crecimiento ha experimentado desde 1960.[6]

---

5 En estas dos regiones, el uso per cápita de cereales para alimentación fue de 114 kg y 146 kg, respectivamente, y de 4 kg y 389 kg para forraje de animales.

6 De acuerdo con el estudio de la FAO, las tasas anuales de crecimiento de la producción de cereales en los países en desarrollo fueron 4 % en la década 1960-70, 3,1 % en la década 70-80 y 2,8 % en la década 80-90. Sin embargo, África al sur del Sahara no tuvo esta tendencia a la baja.

Para evaluar las perspectivas de producción de los países en desarrollo, el Estudio de la FAO dividió el terreno agrícola real y posible en zonas agroecológicas. Según conclusiones del Estudio, el mayor incremento de la producción durante el período que abarca hasta el año 2010 provendrá de la intensificación y del mayor rendimiento. Dos tercios de la producción adicional serán el resultado de cultivos más intensivos y de un mayor rendimiento por hectárea. Además, se espera un crecimiento del 12 por ciento de los terrenos agrícolas hasta el año 2010 y un aumento de la intensidad de los cultivos[7] de 79 a 85 % en los países en desarrollo. Se requerirán ingentes esfuerzos para lograr estos objetivos, particularmente en términos de inversión. Por lo tanto, en nuestra opinión será necesario que se produzca una nueva revolución verde, más verde que la primera.

En este contexto, se ha puesto mucha atención en las proyecciones de China en los últimos tiempos; y con razón, si consideramos que la población de China representa un quinto de la población mundial. No compartimos la visión pesimista de que China deberá satisfacer una demanda en constante y rápido aumento por medio de enormes importaciones dentro de los próximos veinte o treinta años, debido a que el desarrollo de su producción no podrá ir a la par con el aumento del consumo. Sin embargo, sí pensamos que las importaciones netas de cereales que China deba hacer probablemente aumenten más allá de los actuales 20 millones de toneladas. China duplicó su producción de cereales durante los últimos 20 años y por lo tanto, nuestro supuesto de un aumento del 50 por ciento hasta el año 2010 (comparado con 1988/90), no nos parece exagerado. Más aún, en varios estudios[8] se indica que los datos sobre los terrenos agrícolas y áreas sembradas en China son muy inferiores a la realidad.[9] Esto implica que el rendimiento por hectárea de hecho es mucho más bajo que lo informado y que por lo tanto existen mayores posibilidades para un rendimiento más alto en el futuro.

---

7 La intensidad de los cultivos se define como la proporción de la tierra total en condiciones regulares de producción que se cultiva y cosecha en un año dado (siendo el resto terreno en barbecho). Según el Estudio de la FAO, la actual intensidad de los cultivos es 55 % en África al sur del Sahara y 110 % en Asia del Sur.

8 Ver, por ejemplo, Crook, 1993; Sun Han, 1994, y Binsheng, 1996.

9 Según publicaciones y fuentes chinas recientes, el área cultivada total y el área total sembrada de China eran en realidad 125 y 192 millones de hectáreas, respectivamente, en 1989, mientras que las cifras oficiales consignadas en el Anuario Estadístico de China 1994 (*Statistical Yearbook of China 1994),* Beijing, 1995 (ver Alexandratos, 1996) indicaban 96 y 147 millones de hectáreas. Este Anuario incluso contiene la advertencia de que "las cifras sobre la tierra cultivada están subestimadas y requieren ser verificadas".

Al contrario de la situación producida en los países en desarrollo, la producción de cereales ha disminuido durante los últimos años en los países desarrollados. Esta caída en parte se debe a las políticas del sector, como resultado tanto de los cambios estructurales ocurridos en las economías en transición de Europa Central y Oriental como de las reformas de las políticas en la Unión Europea y los Estados Unidos. Europa Oriental y la antigua Unión Soviética muestran los primeros signos de recuperación y se espera que alcancen los niveles de producción previos a la reforma mucho antes del año 2010.[10]

Según se prevé, la producción de cereales en América Central y México aumentará de 26 millones de toneladas métricas en 1988/90 a 37 millones de toneladas métricas en 2010. El nivel de producción de 1992/94 llegó a 30 millones de toneladas métricas. Estas cifras implican una tasa de crecimiento anual de 3,6 %, cifra bastante superior a la tasa de crecimiento anual de 1,7 % necesaria para alcanzar los niveles de producción proyectados para el año 2010. Sin embargo, estos resultados tan prometedores corresponden a promedios del grupo. Las cifras de producción desagregadas para el período 1992/94 muestran una gran disparidad entre los distintos países: mientras que la producción disminuyó en Guatemala y cayó acentuadamente en Costa Rica en comparación con el año de base, la producción aumentó considerablemente en México, de 22,5 millones de toneladas métricas en el año de base a 26,5 millones de toneladas métricas durante el período 1992/94.

Comercio

En la Tabla 3 se resume la información de las Tablas 1 y 2 y se muestran las balanzas comerciales netas proyectadas para cada región del mundo y para el grupo que incluye a México y América Central. Los 93 países en desarrollo incluidos en el Estudio de la FAO aumentarán considerablemente sus importaciones netas de cereales hacia el año 2010, desde 80 a 148 millones de toneladas métricas[11] Entre 1988/90 y 2010, la relación en-

10 Esta afirmación también está respaldada por las proyecciones de Anderson, Dimaranan, Hertel y Martin (1996). Ellos esperan que la antigua URSS se convierta en un exportador neto secundario de granos hacia el año 2005. Los factores implícitos de esta evolución serían los mercados de grano liberalizados, con los consiguientes mayores precios.

11 La diferencia entre las exportaciones y las importaciones de los países desarrollados y en desarrollo analizados por el Estudio serán cereales importados por los países en desarrollo no abarcados por el Estudio, algunos de los cuales son importadores considerables, si bien productores secundarios.

tre importaciones y uso total aumentará en todas las regiones en desarrollo, salvo en Asia Oriental y China.

México y los países de América Central eran importadores netos de cereales en 1988/90. Las importaciones mexicanas de cereales constituían más del 80% de las importaciones de cereales de la región. Aun cuando se prevé que las importaciones netas de este grupo de países aumentarán de 8 a 19 mil millones de toneladas métricas, se espera que la producción crezca al mismo ritmo. Por lo tanto, se estima que la tasa de autosuficiencia se mantendrá en 66 % hacia el año 2010. Sólo Costa Rica (45 %) y Honduras (75 %) se desviarán de esta tasa promedio de autosuficiencia proyectada.

La balanza comercial agrícola global de los países en desarrollo es positiva, con US$ 3 mil millones durante el período 1988/90. Sin embargo, la balanza comercial de hace veinte años atrás la quintuplicaba (en precios de 88/90)[12], y se estima que la balanza comercial de los países en desarrollo será negativa en 2010.[13] En el caso de las economías en desarrollo más avanzadas, el costo total de sus importaciones de cereales muy probablemente se financiará por medio de mayores exportaciones de manufacturas.

Por el otro lado, es muy probable que en el caso de los países en desarrollo más pobres, el incremento en el uso de los cereales provendrá de un mayor crecimiento agrícola, tanto para aumentar la producción de cereales como para financiar la mayor cantidad de importaciones. Cómo y hasta qué punto se satisfacerá o no la mayor demanda por cereales por medio de una mayor producción o por medio de importaciones, dependerá de las ventajas comparativas y de los objetivos de las políticas de cada país. Sea como sea, la agricultura es y será el sector dominante en estas economías en desarrollo más pobres, tanto en términos de ingresos como de ingresos de exportación y de empleo. Por lo tanto, una mayor seguridad alimentaria dependerá del comportamiento futuro de sus sectores agropecuarios.[14] Estas consideraciones también pueden aplicarse a varios países de América Central.

---

12 La balanza comercial agrícola de 1994 correspondiente a US $ 2 mil millones (precios de 1994) de los países en desarrollo confirma esta tendencia a la baja.

13 Ver el Estudio de la FAO, págs. 121-123.

14 Ver también Pinstrup-Andersen y Pandya-Lorch (1995).

Perspectivas - Nivel y Estabilidad de los Precios

Nivel de precios

A pesar de los recientes niveles de precios relativamente altos, los precios internacionales de la mayoría de los cereales, medidos en valores de dólares constantes, han estado disminuyendo en el transcurso de las últimas dos décadas. Existen diversos motivos para esta disminución, los que incluyen no sólo la reducción de los costos a través de una mayor productividad, si no que además la protección que los principales países productores han otorgado al sector por medio de garantías de precios y exportaciones subvencionadas de los excedentes resultantes. Los beneficiarios finales de las consiguientes reducciones de precios han sido los consumidores. Sin embargo, es preciso reconocer que existen millones de personas hambrientas demasiado pobres para expresar su necesidad a modo de demanda comercial en el mercado.

Dada la complejidad de los factores que determinan los precios de los cereales, sería irresponsable pretender que conocemos de manera exacta las tendencias futuras. Pero sí podemos realizar algunos análisis al respecto. Es obvio que las pronunciadas alzas entre 1994/95 y 1995/96 se produjeron en parte a causa de condiciones climáticas excepcionalmente malas en algunas de las principales regiones exportadoras. No obstante, partes de esta alza de precios pueden ser más permanentes que los cambios momentáneos causados por un tiempo excepcionalmente malo. Gradualmente llega a su fin la era de los superávit estructurales, acumulados como subproducto de la protección interna y de las garantías de precios en muchos de los países de altos ingresos. Las subvenciones a las exportaciones deberán eliminarse paulatinamente. En el caso de los cereales, nuestros estudios en la FAO indican un alza de precios, como resultado de la Ronda Uruguay, de sólo un 4-7 por ciento en términos reales hacia el año 2000. El efecto es relativamente pequeño, debido a que se mantendrá gran parte de la protección a la agricultura aún después del término de estas negociaciones comerciales. Más aún, con el aumento de la productividad continuarán reduciéndose los costos. Si bien este último factor tenderá a limitar el aumento en los precios, otros factores operarán en la dirección opuesta. Particularmente, la posibilidad de una mayor demanda de parte de algunas de las economías asiáticas de rápido crecimiento y de un estancamiento agrícola generalizado en Europa Oriental y la antigua URSS incidirán en que los precios se mantengan estables.

En resumen, pensamos que es realista esperar que los precios reales de los cereales no vuelvan a su tendencia histórica a la baja y que tal vez se mantengan en los niveles relativamente más altos que lograron a principios de la década de los noventa..

Volatilidad de los precios

Al menos dos factores pueden contribuir a una mayor *estabilidad* de los precios en el futuro:

1. La apertura de los mercados gracias a la conversión de las barreras comerciales para-arancelarias en su equivalente arancelario y la reducción de los aranceles deberían generar una mayor estabilidad, dado que un mayor número de productores y consumidores absorberán los impactos a los que ocasionalmente está expuesto el mercado mundial.

2. Una mayor información y transparencia y cambios en la infraestructura probablemente mejorarán la flexibilidad del mercado y la rapidez de respuesta de la oferta y demanda global a los impactos localizados de producción y demanda.

Sin embargo, hay otros dos factores importantes que pueden provocar una mayor *inestabilidad* de los precios, particularmente en el caso de los productos provenientes de zonas templadas, tal como los cereales:

1. La liberalización del comercio desplazará la producción desde países con niveles relativamente altos de protección a aquellos con costos relativamente bajos. Dado que la producción es en general más inestable en estos últimos, por ejemplo en América del Norte y Australia, la variabilidad general de la producción podría aumentar. En nuestra opinión, esto probablemente tendrá un efecto marginal.

2. De mayor trascendencia es el nivel y el comportamiento de las existencias. Durante varios años, los estados han venido reduciendo sus existencias. Estas se encuentra en la actualidad en niveles históricamente bajos, tanto en términos de volúmenes absolutos como de porcentaje del uso total. A medida que continúa la liberalización, los estados continuarán reduciendo sus programas de ayuda en materia de precios, en el marco de los cuales se acumularon existencias de proporciones con-

siderables en el pasado. A medida que los estados reducen sus existencias, el sector privado las acumula, pero es improbable que estas últimas sustituyan plenamente a las primeras. Por lo tanto, el total de las existencias debería disminuir. Hay otro punto que también cobra importancia en este aspecto: mientras que la mayor parte de las existencias de reserva públicas del pasado eran acumuladas por los principales países exportadores, es probable que las nuevas existencias privadas sean mantenidas mayormente por los países importadores. En otras partes del mundo, estas existencias podrían no estar disponibles con tanta facilidad como fuente global de abastecimiento en períodos de escasez. Por lo tanto, la gran reducción de las existencias probablemente tendrá un efecto desestabilizador sobre los precios mundiales de los cereales.

En resumen, en ésta etapa de nuestro conocimiento, es aconsejable que estemos preparados para un aumento de la volatilidad de los precios. Debemos estar alerta. El alza de los precios mundiales de los alimentos el año recién pasado, cuando las existencias llegaban a su nivel más bajo en dos décadas, sirve como advertencia de la velocidad y del grado en que pueden cambiar los mercados de los productos básicos. Esta inestabilidad de los precios es un costo para todos los actores de este mercado: consumidores, productores, comerciantes y Estados.

Opciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria compatibles con el ARU

Si situamos este panorama para los mercados mundiales (nivel de precios estable, menos reservas de existencias y mayor volatilidad) en el contexto de las perspectivas de un creciente déficit comercial para la región constituida por América Central y México, podemos prever un escenario lleno de desafíos para el diseño de las políticas adecuadas. No pretendemos sugerir políticas concretas para los países de América Central en este documento. Más bien, nos parece conveniente mencionar algunas opciones de políticas de seguridad alimentaria que parecen ser pertinentes para la Región y que son compatibles con el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay (ARU). De hecho, como se verá, los países en desarrollo cuentan con una gama más bien amplia de posibilidades para cumplir con sus metas nacionales.

Políticas de producción

Además de la protección aplicada en la frontera a modo de aranceles, es posible ayudar a los productores agropecuarios de los países en desarrollo de las siguientes cinco formas:

i *Ayuda relativa a la MGA (Medida Global de la Ayuda)*

El *Acuerdo* no prohibe ninguna política de producción específica, ya sea para los países desarrollados o en desarrollo, ni siquiera aquellas políticas que tengan un efecto de distorsión de la producción y del comercio. No obstante, el nivel total de la ayuda relacionada con todas esas políticas (la MGA corriente) no puede exceder de aquel previsto en la MGA de base y debe disminuirse en por lo menos un 13,3 por ciento en el transcurso de diez años en el caso de los países en desarrollo. Sin embargo, salvo en el caso de México y de Costa Rica, los países específicos que se están analizando en este documento han informado una MGA de base igual a cero en sus listas. Esto restringe sus opciones para usar políticas que tengan un efecto de distorsión de la producción y del comercio en el futuro y podría convertirse en una limitación seria si se encuentran cerca de sus techos *de mínimis*.

ii *Ayuda relacionada con la cláusula de mínimis*

En el contexto de la cláusula pertinente, siempre y cuando el gasto en políticas de ayuda en materia de precios no exceda el 10 por ciento del valor de la producción, los gastos *de mínimis* se ajustan al *Acuerdo*. En la práctica, la ayuda en materia de precios por lo general sólo se entrega a la parte comercializada de la producción en la mayoría de los países en desarrollo, lo que significa que la ayuda unitaria en materia de precios permitida puede ser considerable. Por ejemplo, si la producción comercializada representa el 25 por ciento de la producción total, entonces la cláusula *de mínimis* del 10 por ciento puede ser equivalente a una ayuda en materia de precios de hasta un 40 por ciento del valor de la producción comercializada.

iii *Trato especial y diferenciado*

El trato especial y diferenciado incluye una categoría particular de políticas de ayuda a la producción privativa de los países en desarrollo. Estas son: subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general; subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad

general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos; y ayuda dada a los productores para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos. Estas constituyen salvedades importantes y dejan un suficiente margen para ayudar a los productores agropecuarios, además de originar menos distorsiones en los mercados de productos agrícolas.

iv ***Ayuda destinada a limitar la producción***

La exención de políticas que limitan la producción en materia de compromisos de reducción sirve a ciertas políticas practicadas en algunos países desarrollados (fundamentalmente EE.UU. y la UE). En el caso de la mayoría de los países en desarrollo, el problema que debe abordarse en el diseño de las políticas es la escasa producción y no su restricción.

v ***Ayuda relativa a la Caja Verde (Green Box)***

Las medidas de la "Caja Verde" son aquellas con mínimos efectos de distorsión del mercado. Sin embargo, estas políticas, en especial aquellas que significan una ayuda a los ingresos desconectada para los productores, son escasas en los países en desarrollo. Esto en parte se debe a que requieren de una capacidad administrativa para el diseño y la aplicación de políticas dirigidas que probablemente no existe. Más aún, el alcance de dichas políticas es más bien limitado en estos países a causa de sus restricciones presupuestarias.

Muchos países en desarrollo han emprendido reformas de sus políticas en el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Dichas reformas implican una menor intervención gubernamental en los mercados de los insumos y de los productos y, más importante aún, requieren de reducciones del gasto presupuestario asociado a esa intervención. Por lo tanto, si bien el *Acuerdo* no incluye restricciones del gasto público (o ingresos fiscales sacrificados) fuera de las transferencias a los productores, es improbable que los países que emprenden los PAE puedan llevar a cabo políticas específicas, dado que son demasiado costosas.

Políticas de consumo

Muchos países en desarrollo cuentan con programas de ayuda al consumo que tienen la seguridad alimentaria como objetivo y los que operan

ya sea a través de subvenciones generalizadas a los precios o a través de programas específicos dirigidos a los hogares más pobres. La disposición principal del *Acuerdo* que dice relación con la ayuda al consumo está incluida en la categoría de "ayuda alimentaria interna" de la Caja Verde. El *Acuerdo,* en su disposición general, establece que el derecho a recibir ayuda alimentaria quedará sujeto a criterios claramente definidos relativos a objetivos nutricionales. Sin embargo, existe una salvedad importante a este precepto general para los países en desarrollo, el que les permite entregar alimentos a precios subvencionados con el objetivo de "satisfacer necesidades alimentarias de la población pobre urbana o rural ... regularmente y a precios razonables". Esto es importante para aquellos países donde regularmente se entregan alimentos subvencionados a través de almacenes de precios regulados.

La ayuda alimentaria interna, dirigida de manera adecuada de modo de limitar los costos y satisfacer objetivos específicos, puede ser esencial en algunos países en desarrollo que son importadores de alimentos, ya que la dependencia de los aranceles para ayudar a los productores aumentaría los precios al consumidor más allá de los niveles accesibles para los sectores de la población con problemas de alimentación. Sin bien los PAE han obligado a muchos países en desarrollo a reducir las subvenciones a los consumidores, los gastos relacionados con esta ayuda no están sujetos a compromisos en materia de reducción en el marco del ARU. En la mayoría de los países en desarrollo, por lo tanto, la restricción de la ayuda al consumo no sería el resultado del *Acuerdo per se,* si no en gran medida una consecuencia de las limitaciones presupuestarias.

Si bien la Ronda Uruguay no intenta resolver el problema de las restricciones presupuestarias de muchos de los países en desarrollo, contiene no obstante un compromiso que en principio debería ser útil a este efecto. Este compromiso se encuentra incorporado en la *Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.* Si los precios de importación de los alimentos suben como resultado de la aplicación del proceso de liberalización de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los países menos adelantados podrían calificar para ciertas formas de asistencia. Dicha asistencia podría incluir una mayor ayuda alimentaria, el financiamiento para ayudar a mantener niveles normales de importación de productos alimenticios, asistencia técnica y, eventualmente, un trato favorable con respecto a los créditos para las exportaciones agropecuarias. Si

se aplica, dicha asistencia podría ayudar a estos países a mitigar el alza de los precios al consumidor, permitiendo al mismo tiempo que los precios a los agricultores aumenten.

Políticas de importación

Para la mayoría de los países en desarrollo, los cambios más drásticos se han producido en las políticas de importación. Las barreras para-arancelarias deberán abolirse y en el futuro las medidas deberán basarse casi completamente en los aranceles; (las salvedades a estas medidas son aquellas que se mantienen por motivos de la balanza de pagos u otras disposiciones generales del GATT o de otros acuerdos de la OMC). En el marco de las disposiciones de acceso del ARU, se permiten los cupos arancelarios y la aplicación de aranceles inferiores a las tasas de NMF (Nación Más Favorecida) a otros miembros de uniones aduaneras o áreas de libre comercio. Más aún, debido a que los aranceles acordados en Marrakech representan techos consolidados, los aranceles aplicados pueden ser inferiores, pero no pueden exceder dichos niveles. Esta es una consideración de salvaguardia importante, según analizaremos más adelante. En el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) y en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) se estipularon otras maneras de limitar las importaciones.

Políticas de exportación

Las subvenciones a las exportaciones han estado sujetas a disciplinas internacionales y los países que no las usaron en el pasado tampoco podrán hacerlo en el futuro. Entre los países que se analizan en este estudio, México es el único país que declaró subvenciones a las exportaciones en su lista. Los países que están recurriendo a estas subvenciones deberán reducirlas de manera significativa en el futuro, empero algunos aún podrían subvencionarlas de manera considerable. Además de las reducciones a las subvenciones a las exportaciones acordadas, existen diversas medidas destinadas a impedir que se eludan los compromisos (por ejemplo, intensificando las condiciones de la ayuda alimentaria y los acuerdos sobre créditos a las exportaciones). Estas restricciones pueden no afectar de manera directa las opciones de política que pueden adoptar los países en desarrollo que son exportadores de productos alimenticios, pero podrían traer consecuencias para las condiciones bajo las cuales los países importadores de

estos productos acuerden sus importaciones de alimentos. Más adelante, en el análisis de las Salvaguardias, se incluye el otro sector de la política de exportación, a saber, las disciplinas que permiten prohibir las exportaciones de productos alimenticios.

Salvaguardias y medidas para la estabilidad de los precios

En los casos donde exista una gran inestabilidad de precios o se produzca una repentina alza de la importación o exportación de productos alimenticios, de modo que esta amenace la seguridad alimentaria interna, se pueden aplicar diversas salvaguardias.

1. Los países que han optado por esta medida pueden aplicar salvaguardias especiales (SGE), a través de la aplicación de aranceles adicionales, cada vez que los precios de las importaciones lleguen a niveles muy inferiores a los existentes en el período 1986-88 o cuando se produzca un repunte en el volumen. En la práctica, la mayoría de los países desarrollados, pero no muchos en desarrollo, se han reservado este derecho, ya que sólo se aplica a productos que estaban sujetos a la conversión de medidas no arancelarias a su equivalente arancelario. En el caso de México y América Central (salvo Belice, Honduras y Panamá)[15], las SGE están disponibles para todos o parte de los cereales de un país.

2. Los países pueden acogerse a los recursos normales de salvaguardia del GATT, como por ejemplo el Artículo VI del GATT en relación al uso de derechos compensatorios. Sin embargo, en el marco de las disposiciones del Artículo 13 del ARU, las subvenciones a las exportaciones con la "Debida Moderación" que están en conformidad con el ARU pueden valerse de los derechos compensatorios, pero sólo bajo ciertas condiciones específicas. Del mismo modo, la posibilidad de recurrir a los derechos compensatorios respecto a las subvenciones internas también está limitado por condiciones especiales.

3. Los países pueden adoptar una "escala móvil de aranceles" inversamente relacionada con el nivel de los precios de importación (manteniendo el máximo en un valor no superior a la tasa consolidada de

15 Todos los países de América Central, excepto Panamá, son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

aranceles de la OMC). Si los aranceles consolidados son más bien altos, lo que normalmente sucede, los países en desarrollo pueden compensar las variaciones que se producen en los precios de las importaciones bajando los aranceles cuando suben los precios y subiéndolos luego cuando éstos bajan. En la práctica, esto puede lograrse aplicando una política de "banda de precios". En ésta, los aranceles de importación se ajustan sólo cuando los precios de las importaciones quedan fuera del rango de los precios mínimos y máximos. A condición de que la banda de precios no sea demasiado ajustada, la señal de los precios internacionales no es anulada completamente por los cambios arancelarios compensatorios. Esto permite que los precios internos se muevan a la par con los precios internacionales. Aún debe verificarse la legalidad de este esquema, dado que se puede impugnar como un derecho de importación variable no aceptado por el ARU o como una violación del principio de NMF, por cuanto impone derechos de importación diferentes a los diversos países.

4. Es posible enfrentar la incertidumbre inherente a los precios internacionales usando instrumentos de manejo de riesgo, como contratos de futuros y opciones. Estos son compatibles con el GATT y el ARU. Sin embargo, en los países analizados no se han aplicado tales instrumentos debido al reducido tamaño de sus mercados. Para comercializar sus cereales, estos países podrían recurrir a bolsas de comercio de productos básicos para cereales más grandes, como por ejemplo la Bolsa de Comercio de Chicago. Esto sería una alternativa más realista que crear bolsas más pequeñas y exclusivas para cada país.

5. Un instrumento importante permitido por el *Acuerdo* para otorgar estabilidad a la oferta son las existencias con fines de seguridad alimentaria. Aún cuando no está claro si estas existencias se pueden usar o no como un instrumento generalizado de estabilización de los precios, el *Acuerdo* permite que países individuales usen las existencias para lograr sus objetivos de seguridad alimentaria. Una vez más, las restricciones presupuestarias son el obstáculo principal para aplicar este instrumento.

6. El Artículo 12 del *Acuerdo* contiene otra disposición con respecto a la estabilidad del mercado interno. En ocasiones de pronunciadas alzas de los precios internacionales o de un severo aumento de la demanda de un país vecino, el mencionado artículo permite que un país restrinja las exportaciones, siempre y cuando se tome en cuenta la seguridad alimentaria de los países importadores.

Conclusión

Terminamos con algunas recomendaciones concretas que los países de la región podrían adoptar para responder a los constantes cambios del escenario comercial mundial.

Como primera prioridad, recomendamos a estos países que aprovechen cualquier oportunidad que les permita sustituir las importaciones y promover las exportaciones en el sector agrícola. El alza de los precios internacionales que se prevé para los productos alimenticios básicos (que la región importa de manera significativa) debería servir de incentivo para aumentar la producción interna. Esto requiere el traspaso de los precios a los productores, en otras palabras, que los agricultores efectivamente reciban mejores precios por sus productos. Sin embargo, los países pueden querer ir más lejos. Según se mencionó antes, la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura es altamente flexible. Dentro del contexto de las reglas de la Ronda Uruguay, aún es posible otorgar cierto tipo de ayuda estratégica a los productos alimenticios claves y a los pequeños productores.

En el caso de las exportaciones, también existen algunas oportunidades para los productos de exportación tradicionales, pero las oportunidades más probables se producirán en el marco de la diversificación hacia los nichos de mercado y, en cierta medida, en la captura de parte del valor agregado a través de un mayor grado de procesamiento. Por cierto, esta opción no está directamente relacionada con el subsector de los cereales, pero mayores ingresos de las exportaciones podrían asegurar la capacidad de pago de las importaciones de cereales.

El otro gran sector donde podrán producirse cambios en las políticas es la provisión de algún nivel de protección a los hogares más pobres. Las políticas de esta indole son de dos tipos. Primero, es posible aplicar políticas de defensa, que suponen algún nivel de amortiguación contra la inestabilidad de los precios internacionales. Pueden aplicarse en la frontera por medio de una escala móvil de aranceles (conocida como política de "banda de precios" en América Latina), la que impone un límite superior e inferior a la fluctuación de los precios internos. También es posible efectuar traspasos directos dirigidos a los hogares más desprotegidos. El segundo tipo de asistencia a los hogares pobres, y tal vez el más complicado, es del tipo activo e implica medidas destinadas a aumentar el poder adquisitivo de los pobres por medio de la creación de empleos y de estrategias globales de desarrollo en equidad. Estas políticas ciertamente no son fáciles, pero constituyen el único medio para abordar este problema de una vez y para siempre.

Cuadro 1. Uso mundial de cereales proyectado para el año 2010.

	Informado en 1988/90			Informado en 1992/94			Proyectado 2010		
	Uso	Población	Per Cápita	Uso	Población	Per Cápita	Uso	Población	Per Cápita
Regiones del mundo	*millones tm*	*millones*	*kg*	*millones tm*	*millones*	*kg*	*millones tm*	*millones*	*kg*
Asia Oriental, incluye China	435	1.598	272	463	1.706	271	657	2.061	319
Asia del Sur	196	1.103	177	220	1.188	185	302	1.668	181
Africa y Cercano Oriente	112	297	376	119	338	351	190	493	386
Africa al Sur del Sahara	63	473	133	74	517	144	129	915	141
América Latina y El Caribe	113	433	260	128	459	278	184	622	296
93 Países en Desarrollo	918	3.905	235	1.004	4.209	239	1.462	5.758	254
34 Países Desarrollados	791	1.242	637	755	1.276	591	866	1.370	633
Mundo (127 países)	1.708	5.146	332	1.759	5.484	321	2.329	7.128	327
Países de América Central	*1000 tm*	*1000*	*kg*	*1000 tm*	*1000*	*kg*	*1000 tm*	*1000*	*kg*
Costa Rica	546	2.941	186	565	3.270	173	932	4.366	213
El Salvador	981	5.140	191	1.208	5.518	219	1.853	8.491	218
Guatemala	1.860	8.938	208	1.922	10.032	192	3.531	15.827	223
Honduras	778	4.983	156	939	5.336	176	1.446	8.668	167
México	30.307	86.740	349	33.687	90.024	374	46.577	125.166	372
Nicaragua	645	3.746	172	642	4.115	156	1.224	6.824	179
Panamá	363	2.370	153	526	2.538	207	664	3.325	200
Total	35.479	114.858	309	39.489	120.833	327	56.226	172.667	326

Cuadro 2. Producción mundial de cereales proyectada para el año 2010.

	Producción			Tasas de Crecimiento	
	Informada		Proyectada	88/90-92/94	88/90-2010
	1988/90	1992/94	2010	% p.a.	% p.a.
Regiones del mundo	*millones de toneladas métricas*				
Asia Oriental, incluye China	418	446	635	1,6	2,0
Asia del Sur	200	214	292	1,8	1,8
Africa del Norte y Cercano Oriente	73	84	119	3,6	2,3
Africa al Sur del Sahara	54	63	109	3,9	3,4
América Latina y El Caribe	99	111	159	3,1	2,3
93 Países en Desarollo	844	918	1.314	2,1	2,1
34 Países Desarrollados	850	843	1.028	-0,2	0,9
Mundo (127 países)	1.694	1.761	2.342	1,0	1,6
Países de América Central	1000 toneladas métricas				
Costa Rica	220	161	423	-7,5	3,2
El Salvador	791	852	1.204	1,9	2,0
Guatemala	1.504	1.434	2.347	-1,2	2,1
Honduras	613	686	1.090	2,8	2,8
México	22.543	26.510	30.930	4,1	1,5
Nicaragua	459	482	813	1,2	2,8
Panamá	245	272	438	2,6	2,8
Total	26.375	30.397	37.244	3,6	1,7

Cuadro 3. Comercio mundial de cereales proyectado para el año 2010.

	Año de base1988/90				Export	Año 2010			
	Uso	Produc.	Export. Netas	I/U	Netas 92/94	Uso	Produc.	Export. Netas	I/U
Regiones del mundo	*millones de toneladas métricas*			%		*millones de toneladas métricas*			%
Asia Oriental, incluye China	435	418	-20	5	-12	657	635	-22	3
Asia del Sur	196	200	-5	2	-3	302	292	-11	4
Africa del Norte y Cercano Oriente	112	73	-38	34	-33	190	119	-71	37
Africa al Sur del Sahara	63	54	-8	12	-11	129	109	-19	15
América Latina y El Caribe	113	99	-10	9	-16	184	159	-25	14
93 Países en Desarollo	918	844	-80	9	-76	1.462	1.314	-148	10
34 Países Desarrollados	791	850	93	-12	94	866	1.028	161	-19
Mundo (127 países)	1.708	1.694	12	-1	18	2.329	2.342	13	-1
Países de América Central	*miles de toneladas métricas*			%		*miles de toneladas métricas*			%
Costa Rica	546	220	-352,4	65	-424	932	423	-509	55
El Salvador	981	791	-186,4	19	-330	1.853	1.204	-649	35
Guatemala	1.860	1.504	-324,8	17	-454	3.531	2.347	-1.184	34
Honduras	778	613	-166,7	21	-226	1.466	1.090	-356	25
México	30.307	22.543	-6.675,8	22	-7.878	46.577	30.930	-15.647	34
Nicaragua	645	459	-171,5	27	-155	1.224	813	-411	34
Panamá	363	245	-124,6	34	-246	664	438	-226	34
Total	35.479	26.375	-8.002,2	23	-9.713	56.226	37.244	-18.982	34

Bibliografía

ALEXANDRATOS, N. (ed.). 1995. World agriculture: towards 2010. A FAO study. Roma, Italia, FAO. 488 p.

_____. 1996. China's projected cereals deficit in a world context. Economía Agraria. Agosto 1996. 19 p.

ANDERSON, K.; DIMARANAN, B.; HERTEL, T.; MARTIN, W. 1996. Asia-Pacific food markets and trade in 2005: a global, economy-wide perspective.

Puesto a disposición en: Reunión General Internacional del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (1996, Washington, D.C, EE.UU.).

BINSHENG, K. 1996. Grain production in China: current trends, potentials and policy options.

Presentado en: Conferencia "Feeding China. Today and into the 21st Century" (1996, Harvard University).

CROOK, F. 1993. Underreporting China's cultivated land area. Implications for world agricultural trade. **In** USDA International Agriculture and Trade Report. Washington, D.C., EE.UU., USDA. Documento RS-93-4, ERS.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 1990.

The effects of trade liberalisation on levels of cereal stocks. Roma, Italia. CP:GR 90/3.

_____. 1995. Impact of the Uruguay Round on agriculture. Roma, Italia, División de Productos Básicos y Comercio. 102 p.

_____.; Banco Mundial. 1996. Implementación del Acuerdo de la Ronda Uruguay en América Latina: el caso de la agricultura. Ed. por J.L. Cordeu, A. Valdés y F. Silva (versiones en inglés y español). Santiago, Chile. 224 p.

HUANG, J.; ROZELLE, S.; ROSEGRANT, M. 1995. China and the future global food situation. Washington, D.C., EE.UU., IFPRI. 2 p. Brief 20, Vision 2020.

KONANDREAS, P.; GREENFIELD, J. (eds.). 1996. Implications of the Uruguay Round for developing countries. Food Policy 21(4-5):343-477. Edición especial.

PINSTRUP-ANDERSEN, P.; PANDYA-LORCH, R. 1995. Agricultural growth is the key to poverty alleviation in low-income developing countries. Washington, D.C., EE.UU., IFPRI. 2 p. Brief 15, Vision 2020.

ROSEGRANT, M.; AGCAOILI, M.; PEREZ, N. 1995. Global food projections to 2020. Implications for investment. Washington, D.C., EE.UU., IFPRI

SUN HAN (ed.). 1994. Agriculture, natural resources and regional development in China. Nanking, China, Jiangsu Science and Technology Press. En chino.

Siglas y abreviaturas

MGA = Medida global de la ayuda
CEI = Comunidad de Estados Independientes
IFPRI = Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
LIFDC= Economías pequeñas de bajo ingreso y con déficit alimentario
NMF = Nación más favorecida
PMA = Países menos adelantados
PAE = Programa de ajuste estructural
SFS = Medidas sanitarias y fitosanitarias
SGE = Salvaguardia especial
OTC = Obstáculos técnicos al comercio
RU = Ronda Uruguay
ARU = Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay

LA AGRICULTURA CENTROAMERICANA EN EL CONTEXTO GLOBAL: UNA VISION SISTEMICA

Gerardo Escudero[1]
Septiembre de 1996,
IICA Sede Central, Costa Rica

El objetivo de esta exposición es presentar el análisis de la agricultura en Centroamérica en el contexto de la globalización económica. Más que conclusiones contundentes, preferimos centrarnos en la conformación de un cuerpo de hipótesis que incentiven la reflexión sobre la problemática de la región centroamericana.

Globalización Económica y Agricultura

La agricultura está inmersa en un contexto absolutamente distinto del pasado, en el cual el sistema de precios y la forma de asignación de recursos se han transformado. En la región existe una importante necesidad de mantener programas de estabilización monetario-financiera y proseguir con el ajuste estructural económico que incluye desde luego al sector agropecuario.

Además, existe un proceso de integración mundial que obliga a estos países a poner énfasis en la tecnología, la competitividad y las formas de inserción al mercado global a partir de la agregación de valor y la industrialización de la agricultura, pero estableciendo la pauta para lograr la conservación de los recursos naturales y la capitalización del recurso humano, que en última instancia es el elemento central de la economía de hoy y de la sociedad del futuro.

---

1 Director de Relaciones Externas, Comunicaciones y Mercadeo del IICA.

Esta situación específica no difiere de un panorama globalizador que envuelve a todos los países. Un primer elemento común es que el mercado mundial se ha venido constituyendo en el principal impulsor de la economía mundial. En un período de casi veinticinco años, el capitalismo registró una pérdida de aceleración en el crecimiento de la producción mundial, (tendencia que ya se estima será revertida en los próximos años), contrastando con un fuerte dinamismo en el crecimiento de la demanda mundial; ello trajo como consecuencia que el mercado se convirtiera en el acicate del desarrollo económico global y que, como tema sustantivo, hubiera adquirido una mayor relevancia mundial para la política y la sociedad en los últimos años. En concreto, se considera que la actividad del comercio mundial tiene un ritmo de crecimiento superior en más de dos veces al relativo a la actividad de la producción mundial, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Evolución de la producción y comercio mundial.

	Tasas de Crecimiento Promedio Anual		
Período	**Producción**	**Comercio**	**Relación %**
1974-1980	3.5	5.4	1.5
1980-1990	3.3	4.9	1.5
1991-1993	1.1	3.3	3
1994-2005	3.2	5.9	2

Fuente: Elaborado con base en World Bank. Global Economic Prospects, Washington, D.C.,1994.

El tránsito de la Ronda de Uruguay del GATT hacia la constitución y desarrollo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha significado un paso gigantesco que se expresa en la creación, a partir del 2005, de un nuevo mercado total con valor anual de más de 800 mil millones de dólares y en particular del comercio agropecuario que se estima será del orden de los 150 mil millones de dólares por año. Es evidente que una gran porción de ese mercado desde ya pertenece a los países industrializados pero es factible que los países en desarrollo puedan disputar entre 35 y 70 mil millones de dólares en el mercado agropecuario mundial bajo condi-

ciones de plena liberalización. Ello implica la necesidad de desarrollar e incrementar la competitividad económica en estos países (Cuadro 2).

Cuadro 2. Posibles efectos por la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas.

	millones de dólares	
	Liberalización exclusiva países industrializados	**Liberalización global**
Krissoff et al, 1990		
Países industrializados	33,128	33,065
Países en desarrollo	-4,985	2,060
Mundo	28,133	35,125
Anderson y Tyers, 1993		
Países industrializados	46,500	73,300
Países en desarrollo	16,600	33,400
Mundo	62,200	106,500
Brandao y Martin, 1993		
Países industrializados	72,666	73,425
Países en desarrollo	5,689	65,636
Mundo	78,355	139,061

Fuente: Brandao y Martin 1993. Tomado de World Bank. op. cit. p. 43.

Por otra parte, de acuerdo con las estimaciones realizadas en torno al grupo de los siete países industrializados (G-7), en los siguientes diez años se mantendrá un clima de estabilidad en las variables macroeconómicas. Bajo este clima propicio al desarrollo económico mundial se espera que

la inflación disminuya y la producción y el comercio se eleven de manera sustancial, como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Indicadores macroeconómicos mundiales al 2003.

	Tasas de crecimiento promedio anual		
Variable	**Ritmo crecim. 1991 - 1993**	**Pronóstico normal**	**Pronóstico bajo**
Producto Interno Bruto	1.2	2.7	2
Inflación	3.3	2.7	1.9
Comercio	3.3	5.9	4.5
Interés	4.5	5.8	7
Indice de precios gral.	-5.5	0.9	-1.1
Indice de precios Petróleo	-12.5	1.9	0.7

Fuente: Elaborado con base en World Bank. Global Economic Prospects, Washington, D.C., 1994.

América Latina y el Caribe y el Crecimiento Económico

Hay consenso en que el escenario para el futuro inmediato tendrá un marco macroeconómico estable que se expresará en un crecimiento económico mundial del 3% por año, lo cual, aunque es insuficiente, puede servir para aminorar la incertidumbre y los riesgos que conlleva un período de cambio en los próximos años. En ese contexto, la región de América Latina y el Caribe crecerá aproximadamente en ese promedio en los próximos años, pero el dato distintivo lo muestran los países asiáticos que continuarán con un mayor ritmo de crecimiento económico (Cuadro 4).

De acuerdo con estos escenarios, el crecimiento económico per cápita en la región de América Latina y el Caribe podría alcanzar un incremento promedio anual menor al 2%, contrastando con el 6% de los países asiáticos. No cabe duda que esta última región ha sido la más dinámica en la economía mundial en las últimas décadas y se prepara para obtener elevadas tasas de ingreso en el futuro.

Cuadro 4. Estabilidad macroeconómica mundial, 1994-2003.

Pronósticos de tasas de crecimiento promedio anual				
	Crecimiento total		Crecimiento per cápita	
	normal	bajo	normal	bajo
Total mundial	3.2			
América Latina y el Caribe	3.4	0.8	1.7	-0.7
Asia del Este	7.6	7.1	6.2	5.7
China	8.5			
Asia del Sur	5.3	4.2	3.4	2.5
Africa Subsahariana	3.9	2.4	0.9	-0.4
M. Oriente / N. Africa	3.8	3.2	0.9	0.3
Europa / A. Central	2.7	1.5	2	0.9

Fuente: Elaborado con base en World Bank. Global Economic Prospects op. cit., 1994.

No obstante el pronóstico normal optimista, pudiera haber otro escenario menos optimista, pero también factible. Dentro de este enfoque la región de América Latina y el Caribe ya no podría crecer al 3.4% sino lo haría inferior al 1%; tasa de crecimiento bastante menor al crecimiento de la población, que acarrearía, entre otras consecuencias, un crecimiento económico per cápita negativo. Al contrario, los países asiáticos en ambos escenarios muestran un considerable ritmo de crecimiento general y per cápita.

En cualquiera de estos escenarios, la agricultura en la región jugará un papel central. En la versión más optimista, porque ofrece más oportunidades para incrementar sus exportaciones y con posibilidades reales para transformarlas tecnológicamente; y en el escenario menos optimista, porque queda claro que el énfasis debería estar en los asuntos de la seguridad alimentaria.

Al igual que en el resto del hemisferio, la región centroamericana cuenta con amplia experiencia en el manejo de políticas de ajuste y en ge-

neral un buen acervo en el manejo de variables macroeconómicas logrado durante los ochenta y lo que va de la actual década. A principios de los años noventa se recupera el crecimiento en la región, aunque éste es todavía moderado.

Cuadro 5. América Latina y el Caribe.

	Etapa inicial de estancamiento y recesión 1980 - 1985	Etapa de recuperación 1990 - 1996
Producto interno bruto	Decrecimiento y recesión	Recuperación
Empleo	Drástica caída	Crecimiento gradual
Inflación	Elevada y sin control	Moderada y a la baja
Finanzas públicas	Desequilibrio	Equilibrio
Exportaciones	Estancamiento	Dinamismo
Flujos netos de capital externo	Bajos y negativos	Altos y positivos
Ahorro e inversión	Bajos y negativos	Ascenso moderado

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

Pese a todo, en Centroamérica siguen existiendo ciertos desajustes o desequilibrios macroeconómicos que para algunos son de orden estructural pero que a mi juicio son más bien de carácter coyuntural, aunque de cualquier manera afectan por igual la asignación de recursos y el modo de conducir la agricultura de la región.

Como expresión del nuevo modelo económico en Latinoamérica y el Caribe se puede observar la gran apertura al exterior en el siguiente Cuadro 6.

En realidad, en América Latina y el Caribe durante los últimos 15 años se han dinamizado las exportaciones, las cuales pasaron de 88 mil millones de dólares en 1980 a 223 mil millones de dólares en 1995. No cabe duda que se ha desarrollado y existe un gran esfuerzo exportador de América Latina y el Caribe en su conjunto; sin embargo, también las importaciones han aumentado desproporcionadamente y a ritmo superior respecto a las exportaciones.

Cuadro 6. América Latina y el Caribe: Balanza de Pagos y de Cuenta Corriente.

Millones de dólares	1970	1980	1990	1994	1995	Tasas de crecimiento anual 1970-80	1980-90	1990-95
Exportación de bienes	13,616	88,585	121,966	181,988	223,375	20.6	3.2	12.9
Importación de bienes	12,769	90,903	94,813	197,222	221,095	21.7	0.4	18.5
Balanza comercial de bienes y servicios	-424	-12,678	24,487	-26,655	-5,860			
Balanza en cuenta corriente	-3,060	-30,459	-4,229	-50,022	-34,490			

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

Esto ha profundizado un déficit en la balanza comercial y de servicios de alrededor de 20 mil millones de dólares por año (excepto los años 1995 y 1996 debido a los shocks económicos aplicados en México y Argentina) y severos déficit en la balanza en cuenta corriente. La forma en como los países de la región compensaron el desequilibrio comercial fue mediante la atracción de flujos de capital foráneo. A partir de 1991, los ingresos netos de capital se tornan positivos y cubren prácticamente los montos de los déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Cuadro 7. América Latina y el Caribe: Ingresos y transferencias de recursos.

Años	Ingresos netos de capitales	Pagos de las utilidades e intereses	Transferencias de recursos
1980	31.6	18.9	12.7
1990	17.6	34.3	-16.7
1991	38.1	31.3	6.8
1992	61.9	30.3	31.6
1993	66.9	33	33.9
1994	44.9	33.4	11.5
1995	22.4	39.8	-17.4

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

Sin embargo, los flujos de capital ocasionaron una fuerte presión sobre el tipo de cambio y ello se reflejó en una tendencia hacia la apreciación monetaria en la mayoría de los países. El ejemplo más claro fue el de México, que a partir de 1991 empezó a resentir apreciaciones cambiarias, que se profundizaron provocando su fuerte corrección en 1995 para alcanzar un tipo de cambio efectivo real, mediante una severa devaluación del peso mexicano. En cambio, hay países como Chile que no registran grandes márgenes de sobrevaluación. En general, para la región centroamericana se podría decir que hay una tendencia en los últimos años a mantener en equilibrio el tipo de cambio efectivo real, aunque sí hay algunos países que presentan síntomas de cierta apreciación cambiaria.

Cuadro 8. América Latina y El Caribe: Indice del tipo de cambio real efectivo de las exportaciones.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	100	83.3	77.5	74.4	78.4	86.7
Brasil	100	118.5	127.7	115.4	92.9	71.2
Chile	100	98.9	98.3	96.6	96.5	93
Colombia	100	101	90	87	74.8	73.3
Ecuador	100	99.2	94.7	84	78.2	77.4
México	100	91.1	84.1	79.8	81.9	120.5
Perú	100	82.1	80.9	83.3	84.4	86.2
Uruguay	100	88.1	84.1	74.2	76.6	79.3
Venezuela	100	93.9	88.5	88.9	92.5	74.3
Istmo C.A.						
Costa Rica	100	108.3	103	100.7	101	98.4
Salvador	100	98.4	98.2	87.4	83.9	81.9
Guatemala	100	87.9	87	88.2	85.1	82.6
Honduras	100	107.9	102.2	112.6	125.3	113.1
Nicaragua	100	104.6	104.9	108.3	113.3	118

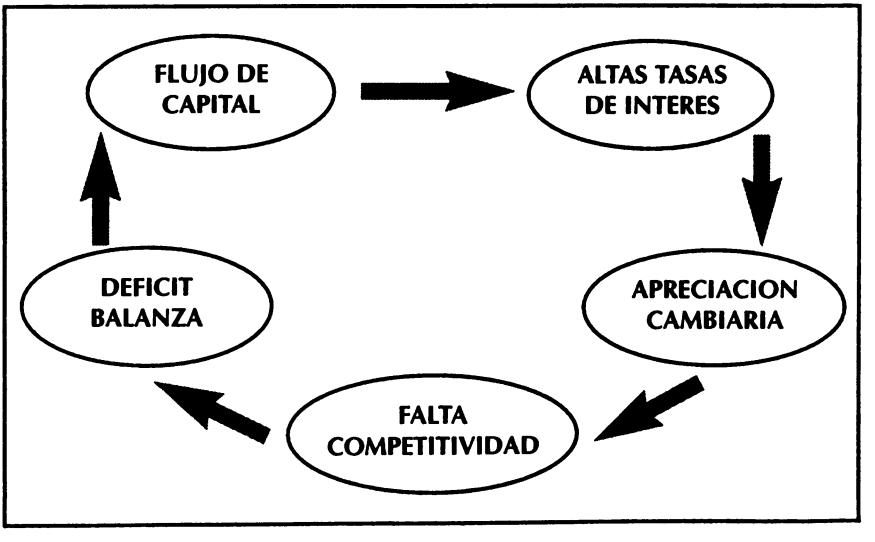
Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

El tipo de cambio es quizás una de las variables macroeconómicas que más pueden impactar en determinada coyuntura a las actividades económicas de un país. El tipo de cambio es uno de los anclajes fundamentales para lograr un marco macroeconómico favorable a la producción, pero también un ligero desajuste implica un impacto negativo en la competitividad, en la rentabilidad y en general en las decisiones de inversión para el sector agropecuario.

Esta característica puede ser catalogada como la generación de un círculo vicioso en la economía de la región. En este sentido, un déficit en cuenta corriente y en la balanza comercial se puede subsanar con flujos de capital del exterior mediante la elevación de la tasa de interés interna, como forma de atraer capitales.

Sin embargo, esta forma de atraer capitales encarece el costo del dinero e impide financiar la transformación tecnológica, convirtiéndose en barrera para el desarrollo de una mayor competitividad. A su vez, la apreciación cambiaria limita la competitividad al encarecer las exportaciones y abaratar las importaciones, lo cual presiona la balanza comercial y produce un mayor déficit. Ello representa un círculo vicioso, que tiene una repercusión negativa importante en el comportamiento de la agricultura de la región.

Gráfica 1. Círculo vicioso.

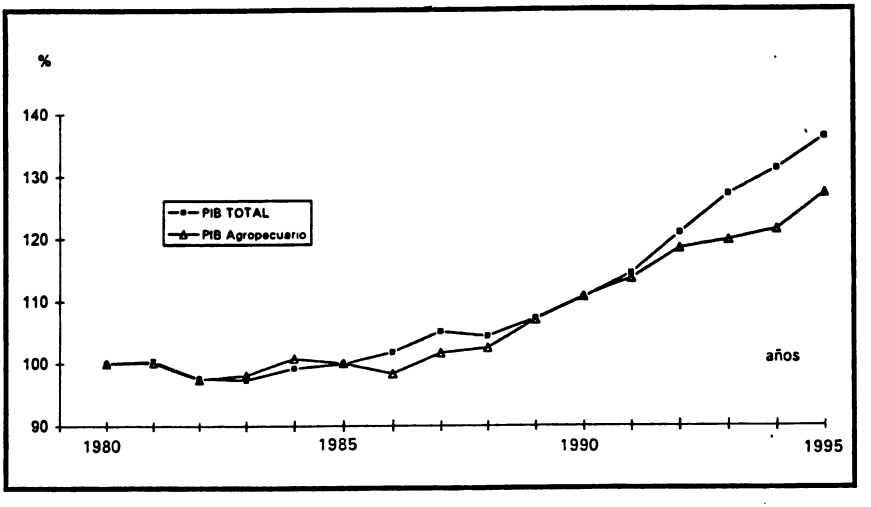


Fuente: Elaboración propia.

Apertura Externa y Alimentos en la Región Centroamericana

Como ya se ha observado, el conjunto de países centroamericanos ha tenido una amplia experiencia con las políticas de ajuste y de estabilización monetario-financiera durante los últimos quince años. En general, se puede señalar que existe un marco macroeconómico en equilibrio pese a la existencia de realidades y problemas particulares de los países. No obstante, llama la atención que el sector agropecuario en Centroamérica haya estado perdiendo aceleración en su crecimiento y haya empezado a retrasarse con respecto al crecimiento de la economía en su conjunto. Esto es importante porque el sector agropecuario sigue siendo en esta región un eje de actividades muy importante dentro de la conformación del Producto Interno Bruto (PIB).

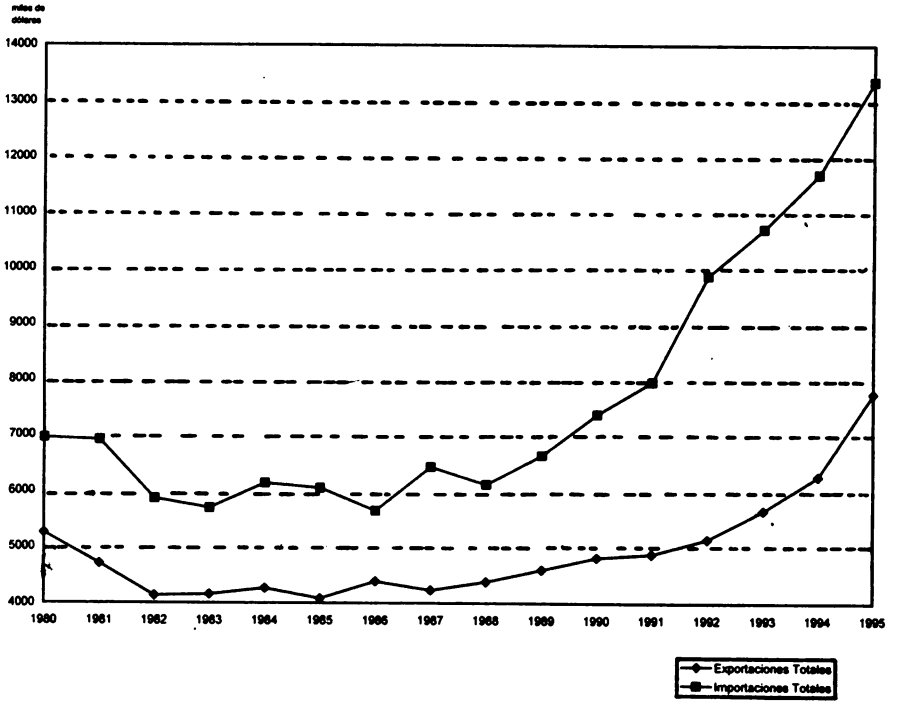
Gráfica 2. Crecimiento del PIB del istmo Centroamericano.



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

Pese a ello Centroamérica no ha escapado a la tendencia de reencauzar su economía hacia la exportación, por lo que se puede observar que las exportaciones totales de la región se han dinamizado en la década de los noventa, pero las importaciones han dado un gran salto en su crecimiento.

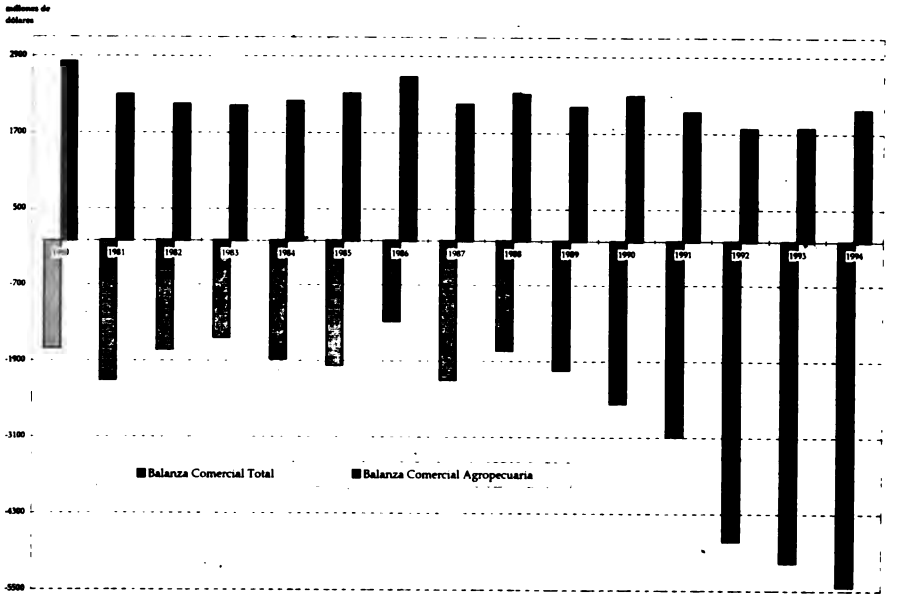
Gráfica 3. Istmo Centroameicano: Comercio exterior total.



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

Este dinamismo comercial con el exterior ha derivado en el aumento del déficit comercial de la región centroamericana, lo cual es reflejo de las políticas macroeconómicas aplicadas recientemente. No obstante, la aportación del sector agropecuario ha sido muy importante ya que ha contribuido con sus tradicionales superávit comerciales externos, contrarrestando en cierta medida el crecimiento espectacular de las importaciones. Sin embargo, habría que hacer notar que en los últimos años se ha empezado a reducir peligrosamente el superávit comercial agropecuario con el exterior y ello repercute en un mayor déficit comercial global de la región. Esto se ilustra ampliamente en el Gráfico 4.

Gráfica 4. Istmo Centroamericano: Balanza comercial agropecuaria.



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

Respecto a la producción de alimentos, en lo general en Centroamérica se nota una cierta disminución en el dinamismo de la producción alimentaria, fenómeno que se ha registrado también en el resto de América Latina y en el Caribe. En realidad, es la producción de alimentos básicos la que se halla con problemas recesivos o de estancamiento y el riesgo consiste en que, en varios países, su crecimiento es por debajo del crecimiento de la población.

Resumiendo, se podría afirmar que la región centroamericana está en un contexto de equilibrios macroeconómicos, de un relativo crecimiento en general pero con cierto rezago en la dinámica de crecimiento del sector agropecuario. Esto no sólo es un problema de estancamiento de la producción de alimentos básicos, sino también de la propia parte agroexportadora.

Cuadro 9. Producción de alimentos.

	Tasas de crecimiento promedio anual					
	1980-90	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
A. Latina	2.4	1.6	2.4	2.3	1.5	4.5
Centroamérica						
Costa Rica	1.4	-2.7	2.8	-15.3	-20.2	-1.3
Guatemala	3.7	7.5	0.7	0.0	0.0	2.1
El Salvador	0.5	0.9	-0.9	8.5	0.9	0.9
Honduras	2.2	5.0	1.6	3.1	4.5	-3.6
Nicaragua	0.6	6.9	-7.5	4.7	6.7	3.1
Panamá	1.3	1.8	7.1	0.8	-2.5	1.7

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1996.

Esto nos mueve hacia una reflexión: en la región centroamericana, el comportamiento del sector agropecuario, con todo y sus encadenamientos, no tiene un dinamismo de crecimiento consistente; en el proceso de transformación agroindustrial denota un crecimiento más considerable pero se enfrenta a un cuello de botella provocado por el lento desarrollo tecnológico, de la productividad y de la competitividad en el sector agropecuario. Creo que ahí reside en gran parte - y se explica - el porqué no se han desarrollado mercados de servicios importantes relacionados con la generación y transferencia de tecnología; la sanidad y el control de calidad de las semillas y de los productos en general; los servicios ligados a la inversión de capital y al mercadeo externo e interno de productos agrícolas.

Dentro de este contexto, el problema alimentario para Centroamérica parece ser no sólo un problema de la agricultura regional en sí sino que tiene múltiples dimensiones, por ejemplo a nivel del ingreso de la población y su capacidad de acceso a los alimentos. Por lo tanto, el problema de los productos, como los granos básicos, no puede ser visto solamente como un asunto de producción, comercialización y distribución. En realidad, se debe contemplar el problema alimentario en su entorno global y dentro del conjunto de políticas macroeconómicas relevantes y del proceso de aper-

tura externa, de tal suerte que se contemple la definición de políticas sectoriales que vayan en armonía con el contexto, pero de una manera más proactiva y propositiva.

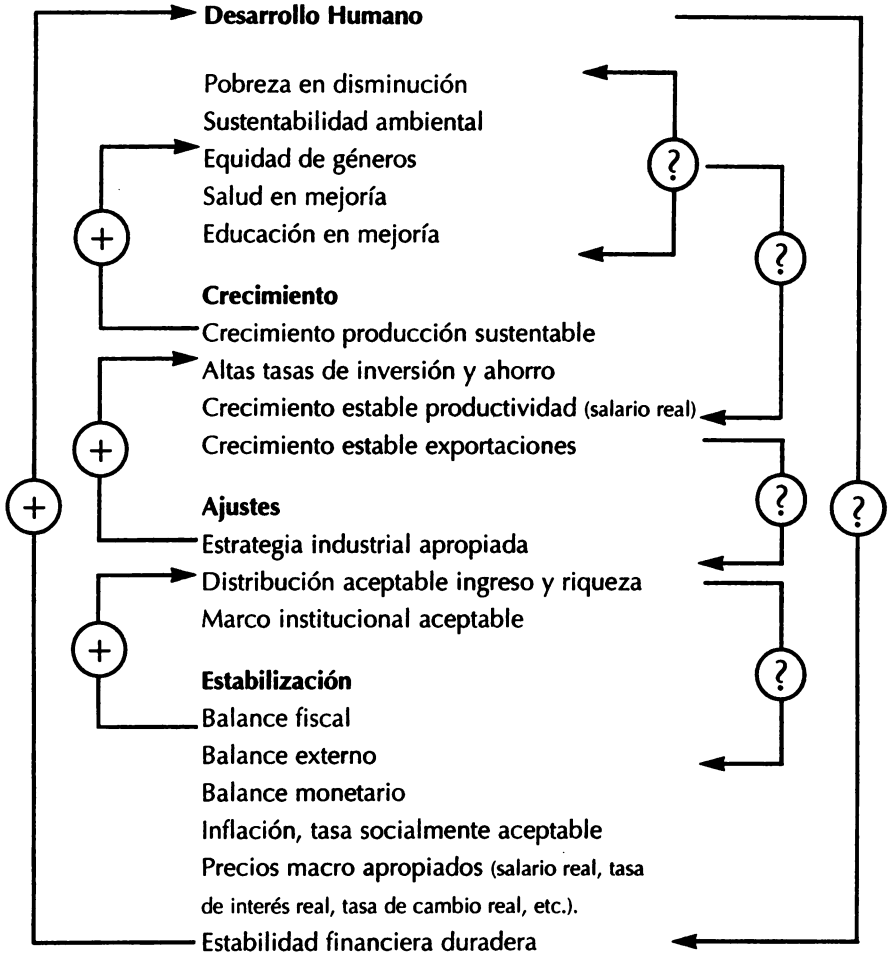
Otros dos temas que considero pertinente tocar son por una parte, la necesidad de visualizar el problema de la agricultura de la región dentro del desarrollo de políticas económicas que buscan generar un mayor desarrollo humano (Gráfico 5). Lance Taylor plantea una secuencia normal en la aplicación de los programas de estabilización monetario-financiera que podría tratar de adaptarse a la región, en la cual se observa que sí se han logrado los equilibrios macroeconómicos a *grosso modo*. Sí se ha empezado a incursionar en importantes programas de ajuste sectorial agropecuario, quizás aún insuficientes, y sobre todo sí se ha logrado generar cierto crecimiento aunque con algunos problemas. Por último, se podría tener una fase de desarrollo humano sobre la base de una secuencia macroeconómica sectorial interesante.

En el Gráfico 6 se pretende destacar un círculo virtuoso en materia de propuestas de política que a mi juicio es relevante. Recapitulando: desde 1982 en la región se han aplicado los programas de estabilización monetario-financiera y se logran los equilibrios macroeconómicos; posteriormente, se desarrolla la política de ajuste. En 1991, se inició el crecimiento; teóricamente deberíamos estar incursionando en una fase de eliminación de la pobreza, de desarrollo humano, especialmente ante la importancia que tiene el recurso humano como generador de la competitividad y agregador de valor.

Creo importante que nos alejemos de la falsa visión de que los programas de estabilización, de ajuste, crecimiento, etc. están separados en el espacio y son secuenciales. Considero que en los próximos años, al acercarnos al nuevo milenio, se irá logrando por primera vez un círculo virtuoso en el cual no se alejan los programas de estabilización; se siguen manteniendo porque son necesarios. Se irá profundizando al mismo tiempo en un ajuste estructural que implique crecimiento y sirva para que se atiendan no sólo políticas de erradicación de la pobreza, sino fundamentalmente para que se genere un proceso de capitalización del recurso humano.

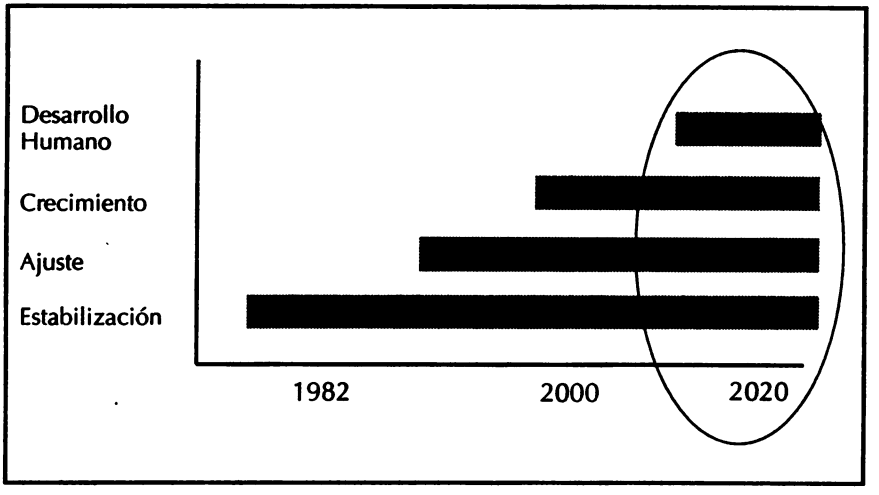
Dicho proceso incluye cuatro componentes fundamentales: alimentación, salud, trabajo y educación. La capacitación incluida dentro del aspecto educativo es primordial dado que permite realmente capitalizar los recursos humanos y prepararlos para enfrentar los retos de la sociedad del futuro que es la sociedad del conocimiento.

Gráfica 5. Estabilización, ajustes, crecimiento y desarrollo humano.



Fuente: Taylor Lance, op. cit.

Gráfica 6. Círculo virtuoso.



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, esta es la propuesta global de reflexiones e hipótesis que quiero transmitirles; veo en los próximos años un escenario optimista para la región, pero para ello se debe laborar paralelamente en las tareas económicas de estabilización, de ajuste, de crecimiento y sobre todo de capitalización y desarrollo del recurso humano.

Bibliografía

BID-Ministerio de Hacienda. 1996. Taller sobre crecimiento económico y equidad social: medidas de política y experiencia internacional. Santiago de Chile (mimeo).

BIRDSALL, N. et al. 1995. Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia in The World Bank Economic Review, Vol. 9, No. 3, pp. 477-508.

BIRDSALL, N. 1996. Why low inequality spurs growth: savings and investment by the poor. In BID-Ministerio de Hacienda, 18 p.

BROWN, L. R. 1995. Who will feed China? Wake-up call for a small planet. Norton, New York, 163 p.

CEPAL. 1996 Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago.

ECHENIQUE L., J. 1996. Opciones estratégicas de desarrollo social, Consultor BID, 37 p.

ESCUDERO, G. 1996. Problemas e implicaciones de nuevos modelos de desarrollo económico para la agricultura, la alimentación, el medio ambiente y la pobreza rural. IICA, San José, 135 p.

FAO. 1995. Agricultura mundial hacia el año 2010. Estudio de la FAO, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 493 p.

IFPRI. 1995. Visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en el año 2020. Cuadernos de Discusión N° 9, Washington D.C., 60 p.

TAYLOR, L. 1996. Stabilisation, adjustment and human development. In BID-Ministerio de Hacienda, 24 p.

THUROW, L. C. 1996. The future of capitalism. How today's economic forces shapes tomorrow's world. Morrow and Co., New York, 385 p.

UTHOFF, A.; FFRENCH DAVIS, R.; TITELMAN, D. 1996. Entorno macroeconómico para el desarrollo productivo en el contexto de entradas de capitales externos. Notas de la CEPAL preparadas para el "Foro Iberoamericano de Agricultura", Santiago, Chile, 38 p.

WORLD BANK. 1993. The East Asia miracle: economic growth and public policy. Oxford University Press for the World Bank, Londres.

_____. 1994. Global Economic Prospects. Washington, D.C. 1994.

SEGURIDAD ALIMENTARIA: LA EXPERIENCIA DE MEXICO

Andrés Casco Flores
Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de México

Esta intervención se refiere a las experiencias sobre política agroalimentaria de México y se divide en tres partes: en la primera se toca el marco de política en que se desenvuelve el sector agropecuario mexicano; en la segunda se presenta una visión de los programas alimentarios con énfasis en la administración actual; y en la tercera se abordan algunas propuestas o recomendaciones de política que se pueden extraer de la experiencia mexicana.

Los expositores anteriores han expresado el ámbito en el que se desenvuelve el sector agropecuario en el mundo. Cuatro elementos han sido enfatizados:

1. La importancia de la estabilidad macroeconómica en términos de precios, de tipo de cambio y de la tasa de interés en las decisiones de política agropecuaria.
2. El marco de política de comercio exterior, que se refiere para el caso de México a los acuerdos comerciales; tanto en Norteamérica como en Centroamérica, que definen reglas de comercio a largo plazo.
3. El marco regulatorio de carácter legal y normativo que define con precisión los derechos de propiedad y por lo tanto da certidumbre en las decisiones de los agentes económicos.
4. La política de descentralización y las reformas que hoy nos permiten vislumbrar un nuevo papel del Estado en torno a la política sectorial agrícola y de alimentación.

Los retos de la política alimentaria están determinados por el marco de política general, donde todo parece indicar que se opera en cuatro diferen-

tes pistas a la vez: una pista de largo plazo, donde países, como México, muestran un fuerte proceso de urbanización y presentan un cambio en la composición de la canasta básica de alimentos; ello repercute en una mayor atención a la calidad de los productos agropecuarios y al tipo de presentación que se rigen por normas rigurosas, como por ejemplo el caso de los productos procesados, etc. Una segunda pista, de corto plazo, está conformada por el conjunto de características inherentes al sector agropecuario determinadas por condiciones climatológicas que algunas veces generan problemas de carácter coyuntural -sequías, inundaciones, etc.- y tienen un impacto fundamental en el desarrollo productivo del sector. La tercera pista es el proceso de globalización y en particular la liberalización económica de la mayor parte de las economías; en el caso de México esto es determinante para la toma de decisiones y definición de políticas.

Si se piensa en un período de largo plazo para el país, por ejemplo de 25 años, el desarrollo de una mayor urbanización y el alto crecimiento poblacional (tal vez sea una población de 130-150 millones de personas) ejercerán una presión sobre el sector agropecuario para generar una producción aproximada de dos veces mayor que la actual. Asimismo, habrá una presión sobre el uso de la tierra, determinada por el costo de oportunidad entre la urbanización y la actividad agrícola. Las oportunidades y retos del sector implicarán confrontar los límites reales de la capacidad de expansión de la tierra agrícola y de las condiciones de desarrollo del sector agropecuario, productor de alimentos.

Hoy, la economía prácticamente depende de condiciones climatológicas para una parte del ciclo productivo agrícola en México, el de primavera-verano, lo cual delimita las posibilidades en materia de política para el impulso de proyectos en el campo que combinen estas tres pistas con una cuarta pista final, que es el satisfacer la alimentación de la población en una economía que cuenta con un sector social rural pobre o de pobreza extrema.

Con respecto a los programas alimentarios en México, en las últimas dos décadas se han presenciado un sinnúmero de programas, a veces integrados y otras no tanto en términos de una política de desarrollo social, que han tenido como objetivos incrementar la producción de alimentos y fomentar el desarrollo integral de las zonas rurales del país. Así, en los setenta, se puede señalar al PIDER (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural), cuyo objetivo era dotar de obras y servicios a las áreas rurales del país, promover empleo y elevar la productividad. Este programa PIDER

fue acompañado a finales de los setenta de un programa llamado COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) que operó llevando a cabo inversiones en las zonas rurales y dirigiendo sus esfuerzos a poblaciones objetivo, ubicadas en zonas de alta marginalidad en el país.

En los ochenta, a raíz del boom petrolero en México se inició el programa SAM (Sistema Alimentario Mexicano), cuyo objetivo era promover la transferencia de los recursos petroleros hacia el desarrollo básicamente rural. El objetivo fundamental era resolver la crisis alimentaria que se registró a mediados de la década de los setenta, derivada de condiciones internacionales de escasez y climatológicas internas adversas. Su planteamiento fundamental era la autosuficiencia alimentaria, básicamente en granos, a través de subsidios al consumo de alimentos, principalmente maíz, frijol, arroz y aceites.

Una segunda generación de programas se inició a mediados de los ochenta, con el Programa Nacional de Alimentación. Este programa que de alguna manera dió cierta continuidad al Sistema Alimentario Mexicano de principios de los ochenta, aunque con menos recursos, trataba de fortalecer programas de acceso a los alimentos mediante la observancia de precios adecuados y suficiencia de la oferta nacional, y de brindar productos de diversa calidad, todos los cuales apuntaban a elevar los niveles nutricionales de las zonas rurales del país.

En la administración actual del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la política alimentaria se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como uno de los elementos fundamentales de la política de desarrollo social y toma en cuenta el entorno macroeconómico y de comercio exterior retomando los planteamientos de cambio estructural de la administración pasada. Asimismo, también se considera la estrategia sectorial agropecuaria *per se* donde el sector inmerso en un proceso de liberalización adecúa sus instrumentos de política para tratar de amarrar programas que ofrecen a los productores rurales mayor liberalización en el uso de los factores de producción.

Con características similares a otros países de Latinoamérica, México entra en un proceso de eliminación de precios de garantía y precios de concertación; los sustituye por un apoyo directo al ingreso a través del programa PROCAMPO, con una visión a 15 años y en la que los productores rurales presentan programas de reconversión para conseguir -a valor pre-

sente- la bursatilización de los recursos y poder usar la tierra de cultivo registrada para otros fines agrícolas, pecuarios o forestales.

También hay un proceso de identificación de los sectores rezagados y los niveles bajos de productividad en el sector agropecuario para armar instrumentos que permitan elevar la capacitación, la capitalización y la transferencia de tecnología. En este aspecto se ha instaurado un programa con diferentes instrumentos de estrategias de desarrollo agropecuario llamado el "Programa de Alianza para el Campo". Este programa reconoce el rezago fundamental de productividad del sector y parte de la necesidad de eliminar instrumentos económicos distorsionantes, así como de inyectar recursos fiscales por partes iguales con los gobiernos de los estados y las organizaciones de productores rurales en proyectos que eleven la capitalización del campo.

El Programa de Alianza para el Campo contiene a su vez varios programas: destaca un programa denominado CAPITALIZA, que reune varios subprogramas. En la aplicación de CAPITALIZA se destinan recursos fiscales para la identificación de proyectos de inversión en el campo; en la medida en que se presenta uno rentable se da un apoyo económico para la realización del estudio de factibilidad del proyecto. Después se busca que este proyecto entre en concurso y sea aprobado a nivel de las entidades federativas mediante la participación de fundaciones (fideicomisos privados administrados por los productores rurales), adonde se les inyectan los recursos federales, en par y par con los recursos estatales y de productores. Esto permite que ahí donde se toman las verdaderas decisiones de producción se puedan diponer directamente los fondos para los programas y se eleve la capitalización de los productores rurales, a través de subsidios entregados de una sola vez en fertirrigación y de todas aquellas inversiones que permitan la conservación de recursos naturales (agua, suelo).

CAPITALIZA comprende el establecimiento de praderas en aquellas regiones donde el costo de oportunidad agrícola es más alto y en términos sociales hay un impacto positivo hacia el cambio tecnológico de alimentación animal de granos por pastos naturales, con leguminosas, etc. El equipamiento de los productores rurales para su labor agropecuaria y la mecanización son también puntos fundamentales de dicho programa.

El programa RECONVIERTE parte de la necesidad de sustituir los subsidios de precios por los relacionados con el ingreso directo al productor rural como el PROCAMPO. En RECONVIERTE, los productores rurales que

tienen derecho al PROCAMPO (que es un padrón cerrado de productores que engloba la superficie de cultivo susceptible de un subsidio directo durante 15 años) pueden acceder a recursos para determinar proyectos de inversión rentables y de riesgo compartido con el gobierno a través de la bursatilización del apoyo económico con plazo de 15 años.

Los productores cuentan de esta forma con una gama diferente de opciones: aquellos que pueden recibir el flujo de sus recursos anualmente porque cumplieron con las condiciones de los programas; y otros que optan por una reconversión productiva, identifican un proyecto de inversión y el Gobierno asume el riesgo con ellos para financiar parcialmente el proyecto de reconversión para otras actividades económicas insertas dentro de la agricultura o bien del sector forestal o ganadero.

Estos programas de la Alianza para el Campo tienen una influencia, llamémosle de tipo republicano. Para alcanzar el éxito de estos programas se necesita transferir las decisiones de qué, cómo y cuándo, del nivel central a uno de índole estatal y luego a nivel municipal. Es decir, aquí hay un claro respaldo a la descentralización para que las decisiones se tomen en las fundaciones donde los productores rurales tienen un papel fundamental. Esto es lo que llamamos nosotros el programa de federalización de los proyectos y programas rurales en manos de los productores.

La tercera instancia directamente relacionada con la parte alimentaria radica en la filosofía de reorientar subsidios de diferentes programas que apoyaban a la harina de trigo o harina de maíz, leche, etc. y tenían un impacto fiscal importante. Ahora se han integrado estos programas en uno solo en términos de valor y se le ha denominado el "Programa de Nutrición, Salud y Educación", donde se identifica a una población objetivo a diferencia de los tradicionales subsidios generalizados. Ello porque los subsidios indiscriminados generalmente apoyan un producto final, donde la población objetivo (en este caso, los ciudadanos en zonas rurales con alta marginalidad) puede no tener acceso o bien sólo apropiarse una parte pequeña del mismo. Al contrario, hoy lo primero es identificar una población objetivo; en el caso nuestro son comunidades indígenas, zonas rurales y urbanas marginadas, miembros vulnerables de las familias pobres, niños menores de cinco años, niños de preescolar y primaria, mujeres embarazadas o en períodos de lactancia.

En segundo lugar, al tener identificada la población objetivo, se identifican también las zonas de marginalidad y se desarrolla la estrategia con

base en tres componentes: el primero es el de desarrollo de capital humano; un segundo componente es el desarrollo de infraestructura física; y un tercer componente es un programa de empleo temporal, que pretende ser un piso para el ingreso de los ciudadanos que estén en esas zonas de alto nivel de marginalidad.

El desarrollo del capital humano básicamente es un instrumento donde se canalizan las transferencias de ingreso que se hacían en subsidios generalizados a programas con un enfoque de transferencia directa de ingresos. Cabe señalar que ésta es monetaria y se puede convertir en una canasta de bienes siempre y cuando así lo decidan los beneficiarios-consumidores y no el gobierno. Esto ha permitido que con los mismos recursos fiscales se eleve el nivel de bienestar por haber ampliado la canasta de bienes de productos de necesidad básica a la población identificada como población objetivo.

Adicionalmente, en la medida en que avanza el cambio estructural del sector agropecuario, podemos ir manejando recursos sin que estos incluyan presupuesto adicional hacia los programas de desarrollo de infraestructura física, que van amarrados con los programas de la Alianza para el Campo. Los productores rurales pueden decidir el componente del recurso fiscal en inversión física, es decir, se transfieren las decisiones de inversión sujetas a obras de infraestructura física a las comunidades y ellas tienen un abanico de decisiones conforme a sus necesidades y prioridades (una carretera, la electricidad, un pozo, etc.); además los proyectos de inversión están vinculados a que se invierta en forma equivalente a lo aportado por los propios productores, que pueden ser recursos en capital o en mano de obra.

Uno de los elementos importantes es que se descentralizan las funciones operativas que cumplía el sector central gubernamental y ello es posible gracias a una eficiente coordinación interinstitucional. Cabe recordar que, en otra ocasión, el Secretario de Agricultura de México, Lic. Fco. Labastida, externó un comentario en el sentido de que la coordinación exitosa de estos programas puede ser alcanzada solamente si existe la voluntad de la presidencia del país de que los miembros de las diferentes instancias oficiales integradas en los programas tengan suficiente línea de mando y capacidad de decisión para ceder el poder administrativo de algunas instancias hacia otras instancias de gobierno o a la propia sociedad civil.

En cuanto a posibles recomendaciones de política, se podrían dividir básicamente en tres: una en el ámbito de producción, otra en el ámbito de

la sostenibilidad y la tercera en el ámbito de vigilancia alimentaria y nutricional.

En el ámbito de producción, se mencionaron aquí varias opciones de política que pueden variar dependiendo de las características de cada país. En el caso de México, se ha requerido congruencia entre los programas de cambio estructural a nivel macro con las necesidades de capitalización a nivel regional y sectorial en el campo, en la acuacultura, pesca, etc. Ello es posible porque se da la participación más activa de los agentes económicos, y esto se hace a través de la promoción de la inversión pública en programas que permiten elevar la productividad, accesar y generar tecnologías, y en general cuestiones que pueden tener un costo social alto pero que de no hacerse implicarían un costo mayor a largo plazo.

Por otra parte, se necesita promover sistemas de intermediación financiera; en un proceso de liberalización hay que armar el andamiaje institucional en términos de los instrumentos financieros, normativos y regulatorios que permitan el acceso de los productores rurales a productos financieros en las mejores condiciones posibles, dada la intensidad o la abundancia de los diferentes factores de producción. La comercialización también tiene un importante factor financiero y si no se dispone de los instrumentos adecuado que permitan la flexibilidad para fondear el inventario de los productos agrícolas (aun teniendo el mejor precio en el mercado internacional), ello va a tener una repercusión negativa para el productor rural expresada en un bajo precio de su mercancía. Esto de alguna manera tiene que resolverse con voluntad para crear opciones, llámense coberturas en los mercados internacionales, programas de reporto, etc. pero que permitan acumular fondos a corto plazo a través de precios previamente establecidos, etc.

Otro elemento en el aspecto de la producción es evidentemente la competitividad, y ello implica tecnología. En un país como México, en el largo plazo se vislumbra sólo un crecimiento moderado para ampliar la superficie agrícola del país, por lo que es importante avanzar en el desarrollo de nueva tecnología como la biotecnología.

En el ámbito de sostenibilidad, no queda otra forma más que imponerle un costo al uso de los recursos no renovables, por ejemplo el agua. Es preciso impulsar a las universidades, centros de investigación e instancias oficiales para que desarrollen tecnología adecuada a las características de nuestro medio rural y con ello facilitar el acceso de los pequeños productores rurales con potencial productivo a tecnologías probadas.

La promoción de la infraestructura, de acopio y de almacenamiento agropecuario es fundamental, pues ¿cómo vamos a traer recursos a nuestros países de los que tienen abundancia de capital, si no hay normas, estándares y no hay incentivos para la inversión privada en el manejo de los granos y de los productos del campo?. Esto se relaciona directamente con un papel regulador del Estado, que ofrezca certidumbre a los inversionistas en este tipo de actividades de alto riesgo y que a la vez permita a los productos agropecuarios de nuestros países ser considerados "commodities", ajustados a los precios internacionales como los demás; y de esta forma se podrá atraer recursos de otros países que permitan no sólo el fondeo de los inventarios, sino el fondeo de las inversiones que requieren el procesamiento de nuestros productos.

Finalmente, en el ámbito de la vigilancia alimentaria y nutricional, debemos trabajar, como es el caso de México, en dos esquemas; un esquema general donde hay que invertir en educación, infraestructura y elevar el bienestar de la población. El segundo, muy importante, es focalizar poblaciones objetivo de alta marginalidad que nos permita saber que cada peso invertido en programas específicos es aprovechado de la mejor manera posible en un esquema de integralidad, buscando desplazar el círculo vicioso de la pobreza por un círculo virtuoso que eleve el bienestar de las familias.

En el caso del programa nutricional, los hijos de las madres embarazadas entran directamente al programa, programa que vincula no sólo la nutrición, sino la educación básica de los individuos obligados a identificar este subsidio del gobierno en las unidades de salud que tenemos a nivel nacional; a través de las unidades de salud se puede regular el subsidio nutricional o el subsidio de educación. Cuando el costo de oportunidad para las familias es muy alto y los niños tienen que ir a hacer labores del campo, allí hay que tomar una decisión, que es la de ofrecerles educación y resolver este problema con una acción de largo plazo; lo mejor en este caso es pagar el costo de oportunidad de mano de obra campesina que evite que los niños dejen de ir a la escuela porque ello es arriesgarse en un círculo peligroso para países como los nuestros.

En general estos son los elementos de política que hemos experimentado en el país en los últimos años y que sin lugar a dudas no resuelven todos los problemas que tenemos, pero son congruentes dentro del contexto de liberalización económica y de globalización en el mundo.

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: LA EXPERIENCIA ASIATICA

Peter C. Timmer
Consultor, FAO,
Profesor de Estudios sobre el Desarrollo
*Universidad de Harvard**

La hambruna y la seguridad alimentaria son extremos opuestos de un espectro. Sólo ha ocurrido en los tiempos modernos que sociedades enteras y no sólo los miembros privilegiados de esas sociedades, hayan podido escapar al hambre crónica y a la constante amenaza de la hambruna (Fogel, 1989, 1991). Muchos países del mundo en vías de desarrollo, especialmente en África y el Asia meridional, se han visto imposibilitados de escapar a ella. En estos países, el entendimiento de los factores que han ocasionado el hambre generalizada y la vulnerabilidad a las hambrunas, así como de los mecanismos disponibles para mitigar su impacto, continúa siendo un importante desafío intelectual (Ravallion, 1987, que pronto aparecerá; Sen, 1981; Dreze y Sen, 1989). Los participantes en la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, que se celebrará en Roma en noviembre de 1996, concentrarán mucho su atención en estos retos de hacer frente al hambre (USDA, 1996).

Sin embargo, hay una forma distinta de presentar la interrogante. En vez de preguntar cómo hacer frente al hambre y la hambruna, podría preguntarse cómo podría escaparse del todo a ellas. Como lo ha recalcado Fogel, esta es una pregunta moderna que pude contestarse sólo en parte mediante las innovaciones institucionales y tecnológicas que constituyen el

---

* Este ensayo fue preparado para la División de Asistencia en Políticas de la FAO, con el objeto de ser presentado al Seminario Internacional realizado en San José, Costa Rica, el 20 de septiembre de 1996. Quiero dar las gracias a Walter P. Falcon por su estímulo en cuanto al tratamiento de los temas básicos de este ensayo, y a Carol F. Timmer, por haberme ayudado a expresar los temas de la manera más clara posible.

meollo del moderno crecimiento económico (Kuznets, 1966). Sin estas innovaciones, es seguro que la moderna escapada del hambre hacia la seguridad alimentaria no habría sido posible. Pero el expediente del crecimiento económico del Tercer Mundo, desde la década de 1950, muestra que aun en países con niveles relativamente bajos de ingreso per cápita, las intervenciones del gobierno por mejorar la seguridad alimentaria pueden contrarrestar la amenaza del hambre y la hambruna. Los países con mayor éxito en el logro de este objetivo se encuentran en el Asia oriental y suroriental, aunque la experiencia del Asia meridional también ha sido instructiva.

La Seguridad Alimentaria y la Manera de Escapar al Hambre

El hecho de que los países ricos teman poco al hambre es una simple consecuencia de la Ley de Engel; los consumidores pueden depender de una sustancial reserva de gastos no alimentarios, aun cuando los precios de los alimentos suban abruptamente. En una economía de mercado los ricos no pasan hambre. Las guerras, los disturbios callejeros, los huracanes y las inundaciones, por ejemplo, pueden perturbar el buen funcionamiento de los mercados y pueden hacer que perezcan todos aquellos que se encuentran a su paso. Pero las *sociedades* ricas normalmente tienen los medios para prevenir o aliviar tales catástrofes, sean sociales o naturales. La seguridad alimentaria en sociedades de esta naturaleza es simplemente parte de una red más amplia de seguridades sociales.

Sin el amortiguador de la Ley de Engel, los consumidores en los países pobres están expuestos a un hambre rutinaria y a la vulnerabilidad a impactos que desencadenan las hambrunas (Anderson y Roumasset, 1996). Y aun así diversos países pobres han empleado la acción pública para mejorar su seguridad alimentaria.[1] El enfoque típico reduce las cantidades de habitantes que se enfrentan a un hambre cotidiana, aumentando los ingresos

1 La definición de la seguridad alimentaria es en sí un ejercicio, especialmente cuando las dimensiones macro y micro están incluidas en la definición. En un estudio reciente, Simon Maxwell (1996) enumeró 32 (¡!) definiciones distintas del término utilizado por diversos escritores entre 1975 y 1991. Cada definición es sensible en algún contexto. El propósito de este ensayo es propiciar un entendimiento del contexto económico en el cual la seguridad alimentaria no es ya una preocupación personal o política. Casi cualquier definición que sea intuitivamente plausible vale para esos efectos.

de los pobres, al tiempo que administra la economía alimentaria de manera que se minimicen los impactos que podrían desencadenar una hambruna. Estos países, que en algunos casos son muy pobres, han logrado la misma "escapada del hambre" que Fogel documenta en el caso de Europa.

La premisa principal de este ensayo es que una temprana escapada del hambre no es primordialmente el resultado de decisiones privadas en reacción a fuerzas del mercado libre. El mejoramiento de la seguridad alimentaria parte directamente de un conjunto de políticas gubernamentales que integra la economía alimentaria en una estrategia de desarrollo concebida para procurar el crecimiento económico rápido, con una mejor distribución del ingreso (Timmer *y otros*, 1983). Con políticas de esta naturaleza, países en el Asia oriental y suroriental dan pruebas de que países pobres pueden escapar al hambre en dos décadas o en menos tiempo; es decir: en el lapso de una generación. Aunque dos décadas podrían parecer una eternidad para los hambrientos y los que son vulnerables a la hambruna, es aproximadamente el mismo tiempo que el transcurrido entre la Primera Conferencia Mundial Cumbre sobre la Alimentación en 1974 y la segunda en 1996. A pesar de mucha retórica bien intencionada en la primera reunión, incluyendo la promesa hecha por Henry Kissinger de que para 1985 ningún niño se iría a dormir con hambre, la imposibilidad de colocar la seguridad alimentaria en un marco de crecimiento económico de vocación rural, en combinación con políticas de estabilización de las economías alimentarias domésticas, ha significado que se han desperdiciado dos décadas en muchos países.

La Seguridad Alimentaria y el Análisis Económico

Aquí el énfasis se hace en la seguridad alimentaria como objertivo de la política nacional. El énfasis se pone en la seguridad alimentaria en el ámbito "macro". En ese nivel los decisores políticos tienen la oportunidad de crear las condiciones agregadas en las cuales los hogares del nivel "micro" puedan tener acceso a los alimentos sobre una base confiable, a través de interacciones automotivadas con mercados locales y recursos domésticos. La perspectiva adoptada es, pues, una perspectiva primordialmente económica.

Resulta sorprendente, no obstante, que textos recientes sobre sistemas alimentarios y desarrollo económico, hagan de tal valoración *económica* de la seguridad alimentaria una tarea difícil. Tres conjuntos de textos son

potencialmente relevantes para un análisis de la manera en la que los países pueden escapar al hambre y propiciar la seguridad alimentaria para sus ciudadanos; sin embargo, ninguno se refiere al tema directamente.

En primer lugar, existe una abundancia de textos sobre el logro de un rápido crecimiento económico (Banco Mundial, 1993; Lucas, 1988; Barro y Sala-I-Martin, 1994; Taylor, 1996). La orientación a la exportación y la apertura al comercio tienden a ser los temas políticos dominantes en estos textos. En ninguno de ellos se menciona siquiera la seguridad alimentaria y la agricultura se toma en cuenta sólo de paso. Ambas omisiones resultan sorprendentes, en vista de los vínculos históricos que existen entre la agricultura y el crecimiento económico, y del hecho de que ningún país ha logrado un rápido crecimiento económico sin haber logrado primero la seguridad alimentaria en el nivel macro (Timmer, 1996b);

En segundo lugar, se aborda la agricultura en los textos sobre alivio rápido de la pobreza por medio de un crecimiento económico de vocación rural (Timmer, 1991, 1995, 1996a; Birdsall, Ross y Sabot, 1995; Ravallion y Datt, 1996; Lipton, 1977; Mellor, 1976). Pero, aunque el sector agrícola y la economía rural constituyen el punto focal de estos textos, no se establecen conexiones con la estabilidad de precios u otras dimensiones de la seguridad alimentaria y se hace, en gran medida, caso omiso de los temas referentes al comercio.

En tercer lugar, hay cada vez más textos sobre estabilización de economías alimentarias domésticas y la contribución de la estabilidad al crecimiento económico (Bigman, 1985; Chisholm, 1982; Sarris, 1982; Newbery y Stiglitz, 1981; Morduch, 1995; Timmer, 1989, 1996c; Dawe, 1996; Ramey y Ramey, 1995). Pero los textos sobre estabilización están inadecuadamente bifurcados: por una parte análisis de carácter micro sobre la reacción de los decisores al riesgo (consumidores y productores) y por otra parte valoraciones de carácter micro sobre el impacto de la inestabilidad, usualmente medido por tasas de inflación, en el crecimiento económico. Virtualmente no se ha hecho ningún análisis para conectar estos dos temas, lo cual resulta sorprendente, en vista de la significación macroeconómica del sector alimentario en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Hay una conexión más que vincula la seguridad alimentaria con la estabilidad política y esto es cada vez más importante como factor que influye en la inversión, incluso en las inversiones directas del extranjero y en las inversiones de cartera en estos países.

El Enfoque Asiático de la Seguridad Alimentaria

No debe sorprender que las estrategias sobre seguridad alimentaria en Asia se hayan visto influidas por estos textos sólo en menor medida. Esto se ha debido al menos a dos factores: primero, el predominio del arroz en la dieta de la mayor parte de los asiáticos, junto con la extremada inestabilidad de precios en el mercado mundial del arroz, forzó a *todos* los países asiáticos a mitigar el impacto del precio mundial en sus precios domésticos del arroz. Esta flagrante violación del paradigma del precio frontera y las restricciones que le acompañaban a la apertura al comercio, parecen haber escapado a la atención de muchos simpatizantes del milagro del Asia oriental, que ven el rápido crecimiento de la región como prueba en respaldo del libre comercio (Banco Mundial, 1993).

En segundo lugar, la mayor parte de los gobiernos del Asia han prestado poca atención a las iniciativas formales de definición de la seguridad alimentaria como preludio de las intervenciones gubernamentales que serían percibidas como su enfoque de la "seguridad alimentaria". En vez de ello, las estrategias de seguridad alimentaria de la mayoría de los países en Asia oriental y suroriental han tenido dos componentes básicos, *ninguno* de los cuales está concretamente relacionado con definición estándar alguna de seguridad alimentaria de las que usan las agencias internacionales. En el documento sobre su posición, que presentó Estados Unidos a la Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1996, por ejemplo, se usa una versión de estas definiciones estándar:

Hay seguridad alimentaria cuando toda la gente y en todo momento tiene acceso físico y económico a alimentos suficientes para hacer frente a sus necesidades dietéticas para una vida productiva y sana. La seguridad alimentaria tiene tres dimensiones:

Disponibilidad de cantidades suficientes de alimentos de calidad apropiada que provea la producción doméstica o que provean las importaciones;

Acceso, por parte de las familias o los individuos, a recursos adecuados para adquirir alimentos apropiados para una dieta nutritiva y

Utilización de alimentos por medio de una dieta, agua, sanidad y atención médica adecuadas.

(Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), 1966, P.2).

Esta definición es obviamente un ideal que, de hecho, ningún país podría esperar alcanzar. En contraste con esto, los países asiáticos que han tenido el mayor éxito en la provisión de seguridad alimentaria a sus ciudadanos, han basado sus estrategias en dos elementos de su sistema alimentario doméstico, sobre los cuales tienen algún grado de control político: el crecimiento del ingreso y los precios de los alimentos.

La proporción y distribución del crecimiento económico son asuntos que primordialmente tienen que ver con la política macroeconómica y comercial (una vez que se dan las distribuciones de bienes como condición inicial). Aunque continúa existiendo cierta controversia en cuanto a qué papel desempeñaron los gobiernos asiáticos en el estímulo del crecimiento y la canalización de su distribución, todos están de acuerdo en que unas altas tasas de ahorro e inversión, junto con niveles altos y sostenidos de productividad del capital, combinado, todo ello, con inversiones masivas en capital humano, explican en su mayor parte el rápido crecimiento (Banco Mundial, 1993). Por lo tanto, el crecimiento que alcanzó a los pobres fue un componente de la estrategia de la seguridad alimentaria.

En el segundo elemento de la estrategia, los gobiernos asiáticos procuraron estabilizar los precios de los alimentos en general y los precios del arroz en particular. La Ley de Engel garantiza que el éxito en la generación de un rápido crecimiento económico que incluya a los pobres, es la solución *de largo plazo* en cuanto a seguridad alimentaria. En el lenguaje de Dreze y Sen (1989), tal crecimiento económico ofrecen una "seguridad intermediada por el crecimiento". Entretanto, la estabilización de los precios de los alimentos en Asia garantizó que las fluctuaciones e impactos de corto plazo no hicieran a los pobres aun más vulnerables a la ingesta inadecuada de alimentos que lo que eran ya por imposición de sus bajos salarios.

Los economistas tienen grandes dudas en cuanto a si tal estabilidad es económicamente factible o recomendable. No es un elemento clave de las medidas de "seguridad sustentada por la ayuda" esbozadas por Dreze y Sen (1989). En un estudio reciente sobre la seguridad alimentaria y los aspectos estocásticos de la pobreza, lo que esencialmente hacen Anderson y Roumasset (1996) es descartar los esfuerzos por estabilizar los precios de los alimentos utilizando intervenciones gubernamentales:

En vista de los altos costos de los planes nacionales de estabilización de precios (Newbery y Stiglitz, 1979, 1981; Behrman, 1984; Williams

y Wright, 1991) y su eficacia en la estabilización de precios en zonas rurales, deben considerarse unas políticas alternativas que reduzcan la inestabilidad local de precios. Probablemente el método más eficiente en términos de costo para aumentar la estabilidad de precios es la remoción de distorsiones gubernamentales desestabilizadoras. Los esfuerzos que hacen los gobiernos por nacionalizar los mercados de granos y regular los precios a lo largo del espacio y el tiempo, tienen el efecto de eliminar el sector privado de la comercialización y el almacenaje. En vez de reemplazar la comercialización privada, los esfuerzos del gobierno deberían apuntar al mejoramiento de los mercados privados, mediante el mejoramiento de los transportes, la aplicación de estándares y medidas en las transacciones de granos y la adopción de tecnología de almacenamiento de pequeña escala (Anderson y Roumasset, 1996, p. 62).

Aunque esta condenación de los planes nacionales de estabilización de precios bien podría ser apropiada para gran parte del mundo en vías de desarrollo, malinterpreta lamentablemente tanto el diseño como la ejecución de intervenciones para estabilizar los precios del arroz en el Asia oriental y suroriental (Timmer, 1993, 1996c).

Para lograr la seguridad alimentaria en esta región, la estabilización de los precios domésticos del arroz fue, de hecho, factible en el contexto de un papel cada vez más importante para un sector comercializador privado y eficiente. La estabilidad resultante no fue un impedimento y más bien quizás condujo al crecimiento económico. Además, el plan de estabilización y el crecimiento económico tuvieron que trabajar en tándem para lograr la seguridad alimentaria en el menor tiempo posible.

Ambos elementos del enfoque estratégico asiático de la seguridad alimentaria: un rápido crecimiento económico y la estabilidad de los precios de los alimentos, tienen que ver con las dimensiones "macro" de la seguridad alimentaria, no con las "micro", que se encuentran en el plano del ámbito familiar y dentro de él. Los gobiernos pueden hacer *muchas* cosas para mejorar la seguridad alimentaria en los planos familiar e individual y la mayor parte de los países del Asia oriental y suroriental cuenta con programas para lograrlo. Educación rural accesible a las mujeres y los pobres, planificación familiar y clínicas pediátricas en zonas rurales, educación sobre nutrición y especialistas en extensión que ayudan a mejorar las huertas familiares son sólo unas pocas de las posibilidades. La mayor parte de los textos sobre seguridad alimentaria contiene enfoques a este nivel, pero problemas de definición, medición, diseño de los proyectos y administración,

complican grandemente las estrategias que dependen de las intervenciones familiares (D. Maxwell, 1996).

Las complicaciones, a su vez, limitan drásticamente el número de familias a las que puede alcanzarse con un enfoque micro. Sin descartar la eficacia potencial de estos enfoques para mejorar la seguridad alimentaria en circunstancias particulares, sigue siendo importante percatarse de la escala del problema. *Cientos de millones* de personas no tienen aún seguridad alimentaria en Asia (aunque el número decrece rápidamente en Asia oriental y suroriental) y no son los programas orientados a la familia los que la propiciarán. Sólo la seguridad alimentaria en el plano macro puede facilitar el ambiente apropiado para que las familias se garanticen su propia seguridad alimentaria. Ese es el milagro del Asia oriental.

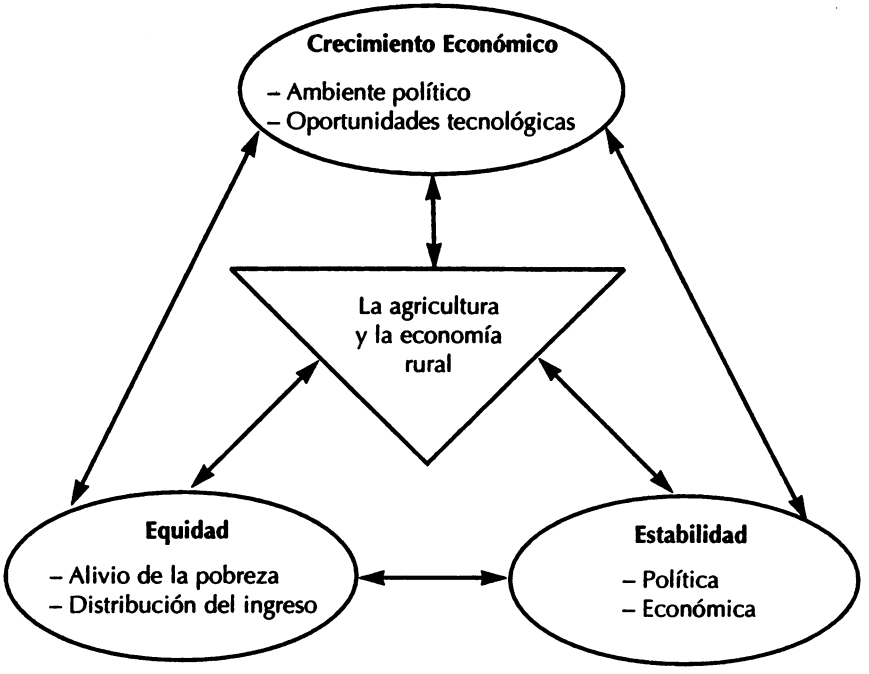
Conceptualización del Enfoque Estratégico

El logro de la seguridad alimentaria por medio de un enfoque estratégico "macro" implica el desarrollo activo de la economía agrícola y rural para vincular entre sí y estimular un rápido crecimiento económico, el alivio de la pobreza y la estabilidad (ver la ilustración 1). A su vez, cada uno de estos tres elementos constituye un aporte primordial a la seguridad alimentaria *tanto* en el plano macro *como* en el micro.

Los mecanismos que sustentan este enfoque estratégico de la seguridad alimentaria no son ni bien entendidos analíticamente ni cuantificados empíricamente. No obstante, los argumentos fundamentales son claros. Mejoras en productividad agrícola que sean impulsadas por la inversión gubernamental en infraestructura rural, la investigación y la extensión agrícolas, la irrigación e incentivos apropiados de precios, contribuyen *directamente* al crecimiento económico, al alivio de la pobreza y a la estabilidad (Timmer, 1992, 1995).

En el caso de los gandes países del Asia, las inversiones destinadas a aumentar la productividad de los productores locales de arroz dieron mayor estabilidad a la economía del arroz en el plano macro, principalmente porque la dependencia del mercado mundial era desestabilizadora en relación con la producción doméstica. La mayor producción de arroz y un mayor poder adquisitivo en las zonas rurales, estimulados por la rentable economía del arroz, mejoraron la estabilidad del consumo de alimentos en los hogares rurales.

Ilustración 1. La "trilogía del desarrollo" y la economía rural.



La dinámica economía rural ayudó a reducir la pobreza rápidamente, mediante la generación de unos salarios reales más altos. La combinación de inversión gubernamental con precios estables a niveles de incentivo y mejores salarios, ayudó a reducir la sustancial proporción del sesgo urbano que se encontró en la mayor parte de las estrategias del desarrollo (Lipton, 1977, 1993). Casi siempre mejora la equidad cuando las zonas urbanas y las rurales compiten en términos de igualdad por la atención de los decisores políticos y los recursos.

Una vez que se ha puesto en marcha el proceso del crecimiento rápido, se generan inevitablemente tensiones políticas, por una transformación estructural que tiene lugar con demasiada rapidez para que los recursos se muevan sin problemas del sector rural al urbano (Anderson y Hayami, 1986; Timmer, 1993). El sector agrícola es menos propenso a estas tensiones si la brecha entre los ingresos rurales y los urbanos no se abre mucho.

Todos los países que crecen con éxito han tenido que buscar formas de evitar que se ensanche mucho esta brecha para evitar que desestabilice la economía política y ponga en peligro la inversión continua.

Un tercer conjunto de mecanismos conecta el crecimiento en la productividad agrícola con un crecimiento económico más rápido en el resto de la economía. Existe una cantidad de textos que analizan el papel de la agricultura en el crecimiento económico (Johnston y Mellor, 1961; Eicher y Staatz, 1990; Timmer, 1992, 1995). Vinculaciones concretas que han sido identificadas en estos textos funcionan por medio de los mercados de capital y de trabajo, según las analiza Lewis (1995); los mercados de productos, según lo especifican Johnston y Mellor (1961); y una variedad de conexiones no mercantiles que implican fracasos en el mercado y modelos de crecimiento endógenos (Timmer, 1995).

A su vez, el crecimiento económico, el alivio de la pobreza y la estabilidad están interrelacionados entre sí por medio de los "círculos de virtud" que han examinado Birdsall, Ross y Sabot (1995). Una mayor estabilidad de la economía alimentaria contribuye a un crecimiento económico más rápido, mediante la reducción de problemas principales de la extracción, la extensión del horizonte de las inversiones y la reducción de la inestabilidad política (Ramey y Ramey, 1995; Dawe, 1996). En el otro sentido, la estabilidad contribuye al logro de la equidad y al alivio de la pobreza reduciendo la vulnerabilidad de los pobres a impactos repentinos en los precios de los alimentos o en su disponibilidad. Una mayor equidad también estimula la inversión en capital humano, especialmente en las zonas rurales (Williamson, 1993; Birdsall *y otros*, 1995), acelerando así el crecimiento económico.

Un resultado importante del enfoque estratégico que se presenta en la ilustración 1 es el logro de la seguridad alimentaria. Esto ocurre cuando el crecimiento económico ha puesto a los pobres por encima de una línea de pobreza significativa y cuando la estabilización de la economía alimentaria impide que impactos exógenos amenacen su consumo de alimentos. En este enfoque, la seguridad alimentaria está sustentada por la productividad de los pobres mismos, pero esta seguridad continúa dependiendo de la acción pública para mantener un ambiente macro estable, incluyendo la economía alimentaria, como precursora de esa productividad.

Modelaje del Enfoque Estratégico

Este enfoque estratégico de la seguridad alimentaria puede entenderse más claramente si se desarrolla como simple modelo de desarrollo

económico. Aquí se usa un marco tomado de Reutlinger y Selowsky (1976), para organizar la discusión (ver la Ilustración 2). Una relación ingreso-caloría, que se ilustra en el Panel A, se usa para identificar una "línea de pobreza" y una "línea de hambre" (Banco Mundial, 1986, Anexo A). La relación estándar de Engel en el Panel A representa un consumidor u hogar representativo, cuyo ingreso (Y) determina la ingesta de calorías (C), según una función semilogarítmica condicionada a los precios de los alimentos (P). Cuando se mantienen los precios de los alimentos en su nivel "medio" (p^A), la relación muestra que el individuo i se encontrará por debajo de la línea de pobreza C cuando Y_i se encuentra por debajo de Y. Una reducción más en el ingreso de Y^F haría al individuo vulnerable a un hambre severa. La hambruna sería generalizada si el individuo i es representativo de una gran clase de individuos.[2]

El Panel A ilustra lo que le ocurre al individuo i cuando se producen impactos exógenos en el sistema alimentario, mostrados aquí como "buenos" impactos cuando los precios de los alimentos están bajos (P^L) y como "malos" impactos cuando los precios de los alimentos están altos (P^H), en igualdad de probabilidades. Cuando los precios están altos, se requiere de mayores ingresos para mantenerse por encima de la línea de pobreza o de la línea de hambre. Es obvio que otros factores, aparte de los precios de los alimentos, pueden causar unas vulnerabilidades similares en determinados hogares: enfermedad, muerte de un captador de ingresos, otro hijo y así sucesivamente. El marco que aquí se presenta se abstrae de tales impactos idiosincráticos para concentrarse en el ingreso individual (o ingreso del hogar, en donde la toma unitaria de decisiones hace de éste un enfoque sensato) o en los impactos que afectan la economía en general.

De la Conducta Individual a los Agregados Nacionales

La traducción de comportamiento individual a indicadores nacionales de pobreza o vulnerabilidad a la hambruna, se muestra en el Panel B de la Ilustración 1, que muestra la distribución del ingreso de la sociedad. El

---

2 Hay gran cantidad de textos que están dedicados a la estimación de la relación ingreso-caloría que se ilustra en el Panel A de la Ilustración 2 y al estudio de la significación de cualquier relación entre la ingesta de calorías y consecuencias severas para la salud, tales como la mortalidad infantil o una expectativa reducida de vida (Srinivasan, 1981, Poleman, 1981, Behrman y Deolalikar, 1988). La perspectiva que aquí se presenta se fundamenta en Reutlinger y Selowsky (1976), Alderman (1986) y Alderman y Paxson (1992).

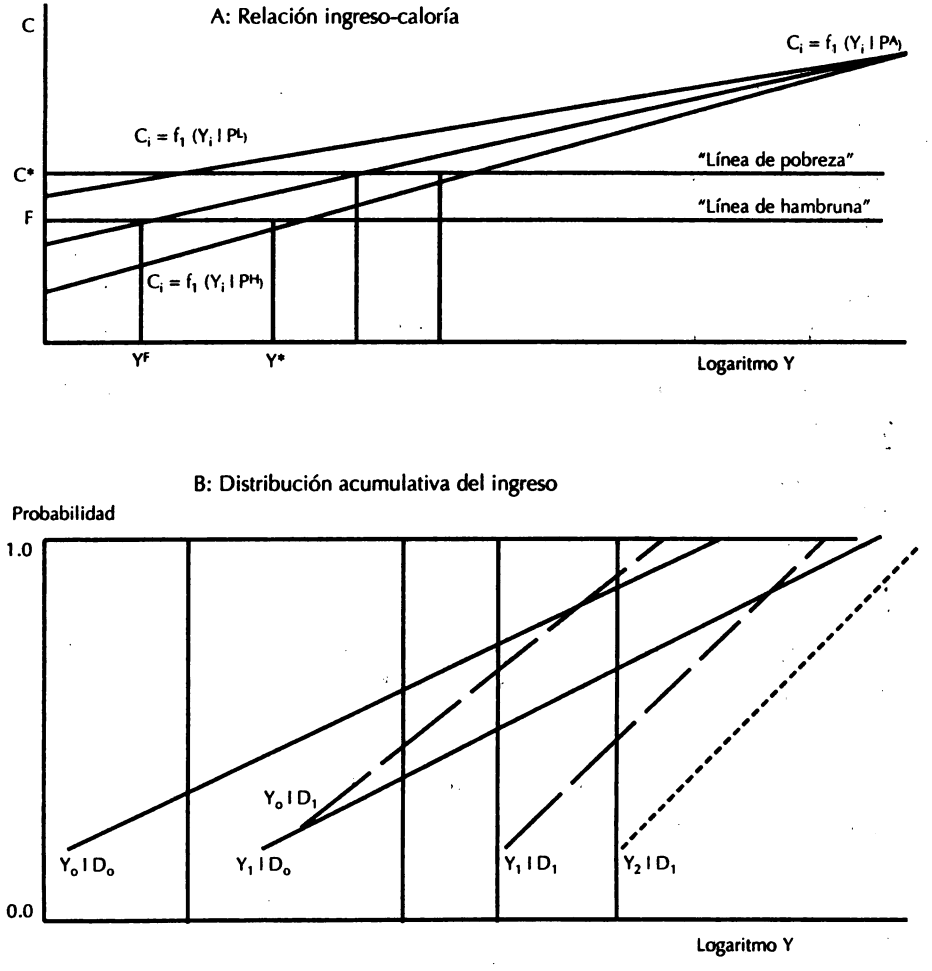
punto de partida para la discusión es $Y_o|D_o$, en donde el ingreso medio per cápita Y^A se distribuye en forma de registro lineal, teniendo cada categoría de ingreso el doble del ingreso per cápita de la categoría que sigue hacia abajo (ver la Tabla 1 para datos que servirán de ilustración). Esta distribución significa que la categoría superior tiene un ingreso per cápita que es 16 veces mayor que el de la categoría inferior, lo cual es una "deficiente" pero no "mala" distribución del ingreso. Para efectos de comparación, Indonesia inició su proceso de crecimiento moderno a finales de los años sesenta con una razón de arriba 20/abajo 20 de 7,5:1, mientras que en los años setenta era de 15:1 en las Filipinas y de más de 30:1 en Brasil.

La Tabla 1 presenta una idea concreta de los niveles de ingreso que pueden ser apropiados para esta discusión. Para comenzar, la sociedad tiene un ingreso medio per cápita de $310 por año (aproximadamente el nivel de la India a mediados de los años noventa), distribuido de tal manera que la categoría más baja tiene un ingreso *per cápita* de $50 y la más alta uno de $800. La línea de pobreza se traza de tal manera que $Y^* = \$200$ y C^* sería del orden de 2.100 kilocalorías per cápita por día.[3] Pueden leerse los paneles A y B de manera combinada, para indicar el grado nacional de pobreza y vulnerabilidad a la hambruna. Para empezar, el 60 por ciento de la población tiene ingresos que se encuentran en la línea de pobreza o por debajo de ella y el 30 por ciento es vulnerable a la hambruna. Esta es una sociedad muy pobre y propensa a la hambruna. La pregunta es: ¿cómo logra una tal sociedad la seguridad alimentaria?

Defina la seguridad alimentaria como un ambiente en el que la categoría de ingreso más baja tiene una probabilidad de casi cero de ser vulnerable a la hambruna. La definición de lo que es "escapar al hambre" es más desafiante; requiere de una probabilidad de casi cero de caer por debajo de la línea de pobreza (definida estrictamente en términos de calorías). Dentro del marco que aquí se presenta, es posible escapar al hambre y a la hambruna por medio de uno entre tres enfoques o una combinación de ellos. Primero: los ingresos pueden aumentar sin que haya cambio en la distribución del ingreso. Segundo: puede mejorar la distribución del ingreso sin que haya cambio en los ingresos promedio per cápita. Tercero:

3 Por razones de conveniencia, se supone que todos los individos en cada categoría de ingreso tienen el ingreso promedio de esa categoría. Sin embargo, la distribución del ingreso en el Panel B se traza continuamente después de la primera categoría para reflejar la probabilidad de una distribución fluida después de que los ingresos se levantan por encima de una base de subsistencia.

Ilustración 2. Pobreza, hambruna y seguridad alimentaria.



$Y_o \mid D_o$ = Punto de Partida (pobreza generalizada y proclividad a la hambruna)
$Y_o \mid D_1$ = "Revolución" (redistribución estática del ingreso)
$Y_1 \mid D_o$ = "Crecimiento por goteo" (ninguna redistribución del ingreso)
$Y_1 \mid D_1$ = "Redistribución con Crecimiento"
$Y_2 \mid D_1$ = "Redistribución con Rápido Crecimiento"

Fuente: ver la Tabla 1

Tabla 1. Datos que pueden servir de ilustración para mostrar relaciones entre pobreza, hambruna, niveles de ingreso, distribución del ingreso y precios de los alimentos

Categoría del ingreso	Ingreso per cápita, US$				
	$Y_0 \mid D_0$	$Y_0 \mid D_1$	$Y_1 \mid D_0$	$Y_1 \mid D_1$	$Y_2 \mid D_1$
Más baja	$50	$100	$100	$200	$320
Segunda	100	160	200	319	494
Tercera	200	254	400	508	787
Cuarta	400	398	800	797	1235
Más alta	800	638	• 1600	1276	1978
Promedio	$310	$310	$620	$620	$961
Razón: Arriba 20% a Abajo 20%	16:1	6.4:1	16:1	6.4:1	6.4:1

Proporción de la población que está por debajo de la línea de la pobreza, C* (POV) o que está propensa a la hambruna, C<F (FAM), según distintos precios de los alimentos.

$P=P^A$	Nivel promedio de precios o precios estabilizados				
POV	0.6	0.5	0.4	0.2	0
FAM	0.3	0	0	0	0
$P=P^H$	"Impacto de precios" alto				
POV	0.72	0.68	0.52	0.38	0
FAM	0.5	0.35	0.3	0	0
$P=P^L$	"Impacto de precios" bajo				
POV	0.37	0	0	0	0
FAM	0	0	0	0	0

puede estabilizarse la economía alimentaria doméstica para eliminar impactos que resultan en un P^H como el ambiente prevaleciente en cuestión de precios. En este caso y conforme a la Ilustración 1, el argumento es que el enfoque del Asia oriental y suroriental, de "crecimiento con redistribución", que depende en gran medida del estímulo a la economía rural en combinación con una política de estabilización de los precios domésticos de los alimentos, es el enfoque más rápido para manejar un escape de esta naturaleza (Chenery *y otros*, 1974; Timmer *y otros*, 1983; Dasgupta, 1993; Timmer, 1995; Birdsall *y otros*, 1995).

¿Qué es Factible?

Tanto la teoría como el expediente empírico del crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo veinte, sostiene que sólo determinadas combinaciones de crecimiento, redistribución y política de precios son factibles como estrategias de largo plazo. En particular, dos atractivas estrategias para conquistar el hambre en el corto plazo deben descartarse. La primera: la estrategia de mantener los precios de los alimentos bajos (P^L) por medio de subsidios directos y distorsiones macroeconómicas tales como la sobrevaloración de monedas domésticas, elimina toda probabilidad de hambruna en nuestra sociedad de la ilustración (ver la última línea en la Tabla 1) y acaba con la pobreza ya sea con la duplicación de los ingresos pér cápita (Y_1) o con una drástica redistribución del ingreso (D_1). El problema con esta estrategia, desafortunadamente, es de compatibilidad de incentivos. La estrategia no es sostenible, porque no ofrece incentivos al sector rural y, en consecuencia, es incapaz de mantener los niveles de productividad agrícola (Timmer *y otros*, 1983; Nberlove, 1994; Taylor, 1996). Sin esta productividad se amenaza en su integridad el proceso del crecimiento.

La segunda estrategia que fracasa es una inmediata redistribución del ingreso, de D_0 a D_1. En la Ilustración 2 y la Tabla 1, esta redistribución se muestra como un cambio en la razón de arriba 20/abajo 20 de 16:1 a 6,4:1. Estas cifras en particular resultan de doblar el ingreso per cápita de la categoría más baja, manteniendo el ingreso per cápita promedio en el nivel inicial y luego manteniendo una distribución de registro lineal para las demás categorías de ingreso. Esta duplicación logra de inmediato lo que el crecimiento económico puede lograr sólo después de años: la eliminación de la vulnerabilidad a la hambruna en un ambiente de estabilidad de precios. Desafortunadamente, estas redistribuciones revolucionarias del

ingreso han tenido unas fuertes y negativas consecuencias en el crecimiento económico, puesto que conmocionan los derechos de propiedad y los incentivos para la inversión. Sin una tal inversión, no puede mantenerse la producción económica (Barrett, 1995; Levine y Renelt, 1992; Barro y Sala-i-Martin, 1994; Taylor, 1996).[4]

El "Crecimiento por Goteo"

Hay otras dos estrategias más esperanzadoras. La primera es el crecimiento económico sin cambio en la distribución del ingreso ($Y_1|D_0$). A primera vista, esta estrategia parecería requerir de un tiempo muy largo para eliminar la vulnerabilidad a la hambruna y al hambre (Banco Mundial, 1986). En el caso de un impacto de precios adverso, por ejemplo, aun una duplicación del ingreso per cápita en la categoría más baja, deja al 30 por ciento de la población vulnerable a la hambruna y a más de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza. Además, con una distribución del ingreso y una inestabilidad de precios tan adversas, es probable que la duplicación de los ingresos per cápita sea lenta, necesitándose para ello de 20 a 30 años (tasas de crecimiento del ingreso per cápita de 2,4 a 3,6 por ciento por año) (Williamson, 1993; Birdsall *y otros*, 1995). No debe sorprender que tales estrategias de "crecimiento por goteo" tengan mala reputación entre la mayor parte de los especialistas del desarrollo.

Sin embargo, si la probabilidad de P^H se reduce a casi cero mediante la acción pública para estabilizar la economía alimentaria, hasta un funcionamiento del crecimiento de tan modesta naturaleza beneficia a los pobres más bien rapidamente, eliminando su vulnerabilidad a la hambruna. Muchos permanecen por debajo de la línea de pobreza: 40 por ciento en la ilustración, pero quedan protegidos del riesgo de caer en la línea de la hambruna, ya que los impactos de precios adversos son eliminados mediante la política de estabilización. Este enfoque, junto con distribuciones urbanas de alimentos a portadores de tarjetas de racionamiento, es una caracterización, *grosso modo*, de la experiencia india con la seguridad alimentaria.

---

4 Las grandes reformas agrarias realizadas en el Asia oriental tras la Segunda Guerra Mundial pueden ser consideradas como estrategia de distribución inmediata del ingreso. Se hicieron en circunstancias revolucionarias o a instancias de potencias extranjeras y establecieron una distribución de bienes a partir de la cual era posible el crecimiento equitativo. Las condiciones para reformas similares en otros países parecen no ser generalmente aplicables en los años noventa (Tomich *y otros*, 1995).

La experiencia india es particularmente interesante, puesto que el país comenzó con una distribución del ingreso relativamente equitativa. Sin embargo, en vista de que el país era tan pobre, la pobreza absoluta era generalizada, con lo que se presentaba un difícil dilema. Si se utilizaban unos recursos sustanciales para subsidiar el consumo de alimentos de los pobres, se desviaría una cantidad suficiente de fondos de las inversiones productivas, como para disminuir el ritmo del crecimiento económico. Así, la opción estratégica en gran parte del Asia meridional: escoger la seguridad alimentaria mediante mecanismos de distribución que fueron montados durante el gobierno colonial británico para aliviar las hambrunas, puede haber sacrificado algo del potencial del crecimiento económico, con el propósito de propiciar un alivio de la pobreza "sustentado por la ayuda" (Dreze y Sen, 1989).

Crecimiento con Redistribución

Una estrategia alternativa para acercar más directamente a los pobres al proceso del crecimiento económico, ofrece esperanzas considerablemente mayores que las políticas del goteo, aun con una estabilización efectiva de precios de los alimentos. La ejecución de la alternativa es, sin embargo, mucho más complicada. Aquí se intenta la redistribución con crecimiento, para pasar de $Y_0|D_0$ a $Y_1|D_1$ en un período de tiempo relativamente corto. En esta estrategia, los ingresos per cápita se duplican, en promedio, como antes, pero la redistribución de la producción aumentada duplica los ingresos de la categoría más pobre otra vez más. De ser posible, tal estrategia elimina toda vulnerabilidad a la hambruna, aun ante un impacto de precios, y casi elimina la pobreza cuando la estrategia de crecimiento se ejecuta conjuntamente con una política de estabilización de precios. Este es el enfoque indonesio.

¿Dónde están las barreras a una tal estrategia? Claramente es difícil encontrar una forma de estructurar el proceso del crecimiento de manera que los pobres ganen terreno en relación con los ricos. Históricamente, la única forma de hacerlo ha sido una estrategia de desarrollo de orientación rural, que aumenta la productividad e ingresos de la gran población de pequeños agricultores *y otros* trabajadores rurales (Mellor, 1976; Tomich *y otros*, 1995; Timmer *y otros*, 1983).

No obstante, una estrategia de esta naturaleza requiere de incentivos de precios significativos para crear el poder adquisitivo rural que, a su vez, estimule el crecimiento rural que se necesita para hacer la estrategia consecuente con el comportamiento macroeconómico general. Esta consecuencia es de crucial importancia para mantener el equilibrio económico interno (Banco Mundial, 1993; Timmer, 1995, 1996b). De tal manea, una estrategia de crecimiento que pretenda llegar a $Y_1|D_1$ es probablemente no factible sin una política de precios que se aproxime a P^H como un promedio y no como un impacto extremo. Se ha recalcado anteriormente este "dilema de los precios de los alimentos", según el cual se amenaza la ingesta de alimentos de los consumidores pobres en el corto plazo, para potenciar un proceso de crecimiento de largo plazo que les extrae de la pobreza (Ravallion, 1989; Timmer *y otros*, 1983; Sah y Stiglitz, 1992). Pero la experiencia que se tiene desde los años setenta en el Asia oriental y suroriental muestra que, cuando se ejecuta una tal estrategia en el contexto de inversiones de gran escala en infraestructura rural, capital humano e investigación agrícola, puede conducir al desarrollo económico y a un aumento en los ingresos per cápita promedio de 5 por ciento por año o más, siendo la tasa de crecimiento en las dos categorías inferiores mayor que en la parte superior (Banco Mundial, 1993; Huppi y Ravallion, 1991; Timmer, 1995).

Con tiempos duplicados de 10 a 15 años para los ingresos per cápita y la redistribución a favor de los pobres, la estrategia "de orientación rural basada en precios" tiene el potencial de alcanzar el resultado $Y_2|D_1$ presentado en la Ilustración 2 y la Tabla 1 y que se muestra en relación con la experiencia indonesia de 1970-1995 en la Ilustración 3. Con esta estrategia el escape del hambre y de la hambruna es tan completo como lo es en los Estados Unidos, Europa occidental y Japón. Con las tasas de crecimiento experimentadas por Malasia, Tailandia e Indonesia desde mediados de los sesenta, el escape se ha podido lograr en menos de dos décadas.[5]

---

5 Debe tenerse en cuenta que la brecha del ingreso entre "ricos" y "pobres" continuó ampliándose en Indonesia entre 1970 y 1995, a pesar de la tasa más rápida de crecimiento de los ingresos de los pobres durante ese período. En la categoría inferior, por ejemplo, los ingresos per cápita aumentaron en $336 (en US$ de 1995) durante el período de 25 años, mientras que los ingresos de la categoría superior aumentaron en $1.374. Ni un alivio de la pobreza de mucho éxito va necesariamente a resolver el problema de la distribución de los ingresos, especialmente en el campo político.

Lecciones del Asia

Para lograr la seguridad alimentaria por medio de un rápido crecimiento económico, la experiencia asiática sugiere que el sector agrícola debe estar vinculado por medio de tres elementos con la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, la estabilidad de la economía alimentaria y el crecimiento en sí. La eficacia de estas vinculaciones depende de manera crítica de las condiciones iniciales al arrancar el proceso del crecimiento rápido. En particular, es poco lo que puede contribuir la agricultura a la equidad si es que está basada en una distribución "bipartita" de la producción, o a la estabilidad si es que está concentrada en un único cultivo de exportación sujeto a fluctuaciones sustanciales de precios. Aun en estas circunstancias, no obstante, la agricultura puede ser una aportadora significativa al crecimiento económico.

Debido al predominio del arroz en las dietas del Asia, la preponderancia de los pequeños propietarios agricultores, el gran tamaño de muchos países asiáticos y la inestabilidad del mercado mundial del arroz, los países que tuvieron el mayor éxito en el logro de la seguridad alimentaria desarrollaron programas y políticas eficaces para aumentar la productividad de sus propios agricultores del arroz. Muchos de estos programas fueron explícitamente motivados por el objetivo de la autosuficiencia en materia de arroz, especialmente después de la crisis mundial de alimentos de 1974, ocasión en la cual el "mercado mundial del arroz" en Bangkok desapareció por casi medio año. Cuando los costos de producción en el largo plazo son menores que los costos de importar, tales programas tienen sentido económico y puede usarse con eficacia el slogan de la "autosuficiencia" para movilizar el respaldo político y burocrático.

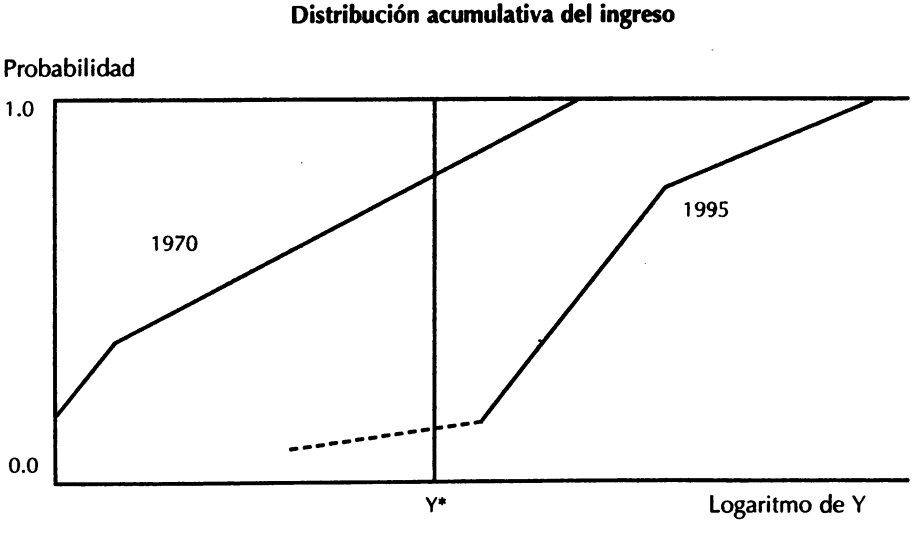
Pero las campañas de autosuficiencia pueden perjudicar mucho. Muchos países tienen una profunda aversión al comercio internacional, aversión que ha podido verse desde mucho antes del debate de las Leyes del Maíz en Inglaterra a principios del siglo diecinueve. Lindert (1991) ha documentado un "sesgo anti-comercio" en la política de los precios y el comercio agrícolas, que tiene unas profundas raíces históricas. Ante este clara preferencia política de la autosuficiencia, los países asiáticos han tenido dificultades a la hora de distinguir entre las auténticas preocupaciones por la seguridad alimentaria y el simple deseo de no importar cosa alguna que pudiera producirse localmente, al costo que fuese.

Aun en Indonesia, que tiene un admirable historial en estabilización de los precios del arroz, una productividad más alta entre los arroceros y una

Ilustración 3: Alivio de la pobreza, distribución del ingreso y crecimiento del ingreso en Indonesia, 1970-1995.

Categoría del ingreso	Proporciones del ingreso		Ingresos per cápita		Tasa de crecimiento anual 1970-95
	1970	1995	1970	1995	
Más baja	6.6	8.7	$99	$435	6.1
Segunda	7.8	12.1	117	605	6.8
Tercera	12.6	15.9	189	795	5.9
Cuarta	23.6	21.1	354	1055	4.5
Más alta	49.4	42.3	741	2115	4.3
Razón: Arriba 20% a Abajo 20%	7.5:1	4.9:1			
Promedios de ingresos per cápita			$300	$1000	4.9%

Nota: Las proporciones del ingreso están basadas en datos de SUSENAS sobre los gastos totales y están tomadas de encuestas hechas a mediados de los setenta y a principios de los noventa, respectivamente. Los ingresos per cápita están en dólares estadounidenses de 1995 y la cifra para 1995 está basada en proyecciones utilizando las recién revisadas cuentas nacionales de ingresos.



seguridad alimentaria para casi toda la población, la autosuficiencia en cuanto a una gran variedad de alimentos básicos se ha convertido en un objetivo político (Timmer, 1994). Una valoración hecha de los pasos que se necesitan para lograr este objetivo concluía de la siguiente manera:

Si consideraciones económicas debiesen desempeñar un papel significativo (pero no completo) en la determinación de la política apropiada para el arroz y su contribución a la seguridad alimentaria de Indonesia, los argumentos económicos son aun más fuertes en el caso de los demás productos fuera del arroz. Simplemente no hay justificación nutricional, política o logística que neutralice las señales recibidas en el largo plazo del mercado mundial, acerca de cuáles alimentos debería producir Indonesia localmente y cuáles sería más económico importar, porque estas señales económicas son los indicadores más exactos de dónde deben asignarse recursos para una mayor productividad y unos mayores ingresos (Timmer, 1994, p. 39).

Una tal apertura a señales de precios recibidas en el corto plazo de los mercados mundiales para todos los alimentos básicos excepto el más importante de ellos y para todos los productos en el largo plazo, hará necesarios unos mercados más abiertos y estables en el futuro, que los que han existido en el pasado. Una atracción principal para los países en vías de desarrollo de la Ronda Uruguay del GATT, fue la promesa de que un comercio agrícola liberalizado resultaría en precios más estables en los mercados mundiales de granos. Sin embargo, esta promesa podría haber sido prematura (Greenfield *y otros*, 1996; Islam, 1996). Los déficit que dieron lugar a unos altos precios de los granos en los mercados mundiales en 1995 y 1996 han reactivado las preocupaciones sobre las provisiones alimentarias futuras y las reducciones de origen político de las existencias de granos parecen destinadas a ocasionar una mayor, no una menor inestabilidad en los precios de los granos. En cuanto al abastecimiento de granos básicos, el Asia, que tiene casi la mitad de la población mundial que alimentar, está justificadamente preocupada acerca de hasta qué punto reaccionar con nuevas inversiones en producción doméstica y hasta qué punto puede depender de las existencias en poder de intereses privados, disponibles en los mercados internacionales.

Se logre como se logre el equilibrio entre provisiones domésticas y provisiones importadas, no es probable que quede en jaque la sorprendente mejoría lograda en el Asia, especialmente en el Asia oriental y suroriental, en materia de seguridad alimentaria desde mediados de los sesenta. Esa es

la ventaja de una seguridad alimentaria "intermediada por el desarrollo". Desde esta perspectiva, puede resumirse la lección recibida del Asia oriental y suroriental para el logro y mantenimiento de la seguridad alimentaria, de la siguiente manera: un proceso de crecimiento estimulado por una economía rural dinámica, conduce a un rápido alivio de la pobreza, lo cual, en el contexto de la acción pública para la estabilización de los precios de los alimentos, garantiza la seguridad alimentaria.

Podría este enfoque no funcionar en otras situaciones; por ejemplo: en los sitios en los que el grano básico se negocia en mercados mundiales más estables, en los que las propiedades están muy segmentadas o en los que no hay disponibilidad de tecnologías para aumentar la productividad agrícola. Sin embargo, al buscar estrategias de seguridad alimentaria en estos otros medios, es importante hacer una lectura correcta del éxito logrado en el Asia oriental y suroriental. De manera particular, el libre comercio del arroz y la transmisión completa e inmediata de señales internacionales de precios a los productores, comerciantes y consumidores domésticos, *no* fueron elementos de seguridad alimentaria en ninguna de las sociedades asiáticas en donde se tuvo una feliz experiencia. El libre comercio es apropiado para la mayor parte de los bienes y servicios, pero la lección histórica que emana de los países del Asia oriental y suroriental que han escapado al hambre es que el libre comercio en granos básicos restringe excesivamente las acciones públicas que se necesitan para que los gobiernos intervengan en aras de la seguridad alimentaria. En otras circunstancias, el libre comercio bien puede ser un camino rápido y eficiente hacia la seguridad alimentaria, pero el papel del gobierno en la garantía de una tal seguridad sería radicalmente distinto al desempeñado por los gobiernos en el Asia.

Bibliografía

ALDERMAN, H. 1986. The effect of food price and income changes on the acquisition of food by low-income households. Washington, D.C., EE.UU., International Food Policy Research Institute.

_____.; Paxson, C.H. 1992. Do the poor insure? A synthesis of the literature on risk and consumption in developing countries. Princeton, N.J., EE.UU., Universidad de Princeton, Programa de Investigación en Estudios sobre el Desarrollo. Documento de Discusión no. 164.

ANDERSON, J.R.; ROUMASSET, J.A. 1996. Food insecurity and stochastic aspects of poverty. Asian Journal of Agricultural Economics 2(1):53-66.

ANDERSON, K.; HAYAMI, Y. 1986. The political economy of agricultural protection. Sydney, Australia, Allen and Unwin.

BANCO MUNDIAL. 1986. Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries. Washington, D.C., EE.UU.

BARRETT, C.B. 1995. Idea gaps, object gaps, and trust gaps in economic development. Logan, Utah, EE.UU., Universidad Estatal de Utah, Departamento de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas. Documento de Estudio no. 95-16.

BARRO, R.J.; SALA-I-MARTIN, X. 1994. Economic growth. Nueva York, N.Y., EE.UU., McGraw-Hill.

BEHRMAN, J.R. 1984. The analytics of international commodity agreements. **In** Agricultural development in the Third World. Comp. por C.K. Eicher y J.M. Staatz. Baltimore, Md., EE.UU., Editorial de la Universidad Johns Hopkins.

_____.; Deolalikar, A.B. 1988. Health and nutrition. **In** Handbook of development economics. Comp. por H. Chenery y T.N. Srinivasan v. 1. Amsterdam, North-Holland, pp. 631-711.

BIGMAN, D. 1985. Food policies and food security under instability: modeling and analysis. Lexington, Mass., EE.UU., Lexington Books.

BIRDSALL, N.; ROSS, D.; SABOT, R. 1995. Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia. World Bank Economic Review 9(3):477-508.

CHENERY, H. *et al.* 1974. Redistribution with growth. Oxford, Editorial de la Universidad de Oxford para el Banco Mundial.

CHISHOLM, A.H. 1982. Commodity-price stabilization: microeconomic theory and policy issues. **In** Food security: theory, policy, and perspectives from Asia and the Pacific Rim. Comp. por A.H. Chisholm y R. Tyers. Lexington, Mass., EE.UU., Lexington Books y D.C. Heath.

DASGUPTA, P. 1993. An inquiry into well-being and destitution. Oxford, Clarendon Press.

DAWE, D. 1996. A new look at the effects of export instability on investment and growth. World Development. Dic.

DREZE, J.; SEN, A. 1989. Hunger and public action. Oxford, Clarendon Press.

EICHER, C.K.; STAATZ, J.M. (comps.). 1990. Agricultural development in the Third World. 2 ed. Baltimore, Md., EE.UU., Editorial de la Universidad Johns Hopkins.

FOGEL, R.W. 1989. Second thoughts on the European escape from hunger: famines, price elasticities, entitlements, chronic malnutrition, and mortality rates. Cambridge, Mass., EE.UU., Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER). Serie de Documentos de Trabajo de la NBER sobre Factores Históricos en el Crecimiento a Largo Plazo, no. 1.

_____. 1991. The conquest of high mortality and hunger in Europe and America: timing and mechanisms. **In** Favorites of fortune: technology, growth, and economic development since the Industrial Revolution. Comp. por P. Higonnet, D.S. Landes y H. Rosovsky. Cambridge, Mass., EE.UU., Editorial de la Universidad de Harvard. p. 35-71.

GREENFIELD, J.; NIGRIS, M. DE; KONANDREAS, P. 1996. The Uruguay Round Agreement on Agriculture: food security implications for developing countries. Food Policy 21(4/5). p. 365-76.

HUPPI, M.; RAVALLION, M. 1991. The sectoral structure of poverty in Indonesia during an adjustment period: evidence for Indonesia in the mid-1980's. World Development 19(12):1653-78.

ISLAM, N. 1996. Implementing the Uruguay Round: increased food price stability by 2020?. Washington, D.C., EE.UU., Instituto Internacional sobre Investigacionoes sobre Políticas Alimentarias. Boletín no. 34. Junio.

JOHNSTON, B.F.; MELLOR, J.W. 1961. The role of agriculture in economic development. American Economic Review 51(4):566-93.

KUZNETS, S. 1966. Modern economic growth. New Haven, Conn., EE.UU., Editorial de la Universidad de Yale.

LEVINE, R.; RENELT, D. 1992. A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. American Economic Review 82(4):942-63.

LEWIS, W.A. 1955. The theory of economic growth. Londres, Reino Unido, Allen and Unwin.

LINDERT, P.H. 1991. Historical patterns of agricultural policy. **In** Agriculture and the State: growth, employment, and poverty in developing countries. Comp. por P. Timmer. Ithaca, N.Y., EE.UU., Editorial de la Universidad de Cornell. p. 29-83.

LIPTON, M. 1977. Why poor people stay poor: urban bias in world development. Cambridge, Mass., EE.UU., Editorial de la Universidad de Harvard.

_____. 1993. Urban bias: of consequences, classes and causality. **In** Beyond urban bias. Comp. por A. Varshney. Londres, Reino Unido, Frank Cass. p. 229-58.

LUCAS, R.E. 1988. On the mechanics of economic development. Journal of Monetary Economics 22(1):3-42.

MAXWELL, D.G. 1996. Measuring food insecurity: the frequency and severity of "coping strategies". Food Policy 21(3):291-304.

MAXWELL, S. 1996. Food security: a post-modern perspective. Food Policy 21(2):55-170.

MELLOR, J.W. 1976. The new economics of growth: a strategy for India and the developing world. Ithaca, N.Y., EE.UU., Editorial de la Universidad de Cornell.

MORDUCH, J. 1995. Income smoothing and consumption smoothing. Journal of Economic Perspectives 9(3):103-14.

NERLOVE, M. 1994. Reflections on agricultural development, population growth and the environment. Manila, Filipinas, Banco Asiático de Desarrollo. A máquina.

Preparado para: Conferencia sobre Economía del Desarrollo (3, 23-25 de noviembre, 1994, Manila).

NEWBERY, D.M.G.; STIGLITZ, J.E. 1979. The theory of commodity price stabilization rules: welfare impacts and supply responses. Economic Journal 89:799-817.

_____. 1981. The theory of commodity price stabilization: a study in the economics of risk. Nueva York, N.Y., EE.UU., Editorial de la Universidad de Oxford.

POLEMAN, T. 1981. Quantifying the nutrition situation in developing countries. Food Research Institute Studies 28(1):1-58.

RAMEY, G.; RAMEY, V.A. 1995. Cross-country evidence on the link between volatility and growth. American Economic Review 85(5):38-51.

RAVALLION, M. 1987. Markets and famines. Oxford, Clarendon Press.

_____. 1989. Do price increases for staple foods help or hurt the rural poor?. S.n.t. Oxford Economic Papers.

_____. S.f. Microeconomics and famines. Journal of Economic Literature. En prensa.

_____.; Datt, G. 1996. How important to India's poor is the sectoral composition of economic growth? World Bank Economic Review 10(1):1-25.

REUTLINGER, S.; SELOWSKY, M. 1976. Malnutrition and poverty: magnitude and policy options. Baltimore, Md., EE.UU., Editorial de la Universidad Johns Hopkins para el Banco Mundial. Documento ocasional del Banco Mundial no. 23.

SAH, R.K.; STIGLITZ, J.E. 1992. Peasants versus city-dwellers: taxation and the burden of economic development. Oxford, Clarendon Press.

SARRIS, A.H. 1982. Commodity-price theory and public stabilization stocks. **In** Food security: theory, policy, and perspectives from Asia and the Pacific Rim. Comp. por A.H. Chisholm y R. Tyers. Lexington, Mass., EE.UU., Lexington Books y D.C. Heath.

SEN, A. 1981. Poverty and famines. Oxford, Editorial de la Universidad de Oxford.

SRINIVASAN, T.N. 1981. Malnutrition: some measurement and policy issues. Journal of Development Economics 8:3-19.

TAYLOR, A.M. 1966. On the costs of inward-looking development: historical perspectives on price distortions, growth and divergence in Latin America from the 1930s to the 1980s. Evanston, Ill., EE.UU., Universidad Northwestern, Departamento de Economía. A máquina.

TIMMER, C.P. 1989. Food price policy: the rationale for government intervention. Food Policy 14(1):17-42.

_____. 1991. Agricultural employment and poverty alleviation in Asia. **In** Agriculture and the State: growth, employment, and poverty in developing countries. Comp. por C.P. Timmer. Ithaca, N.Y., EE.UU., Editorial de la Universidad de Cornell. pp. 123-55.

_____. 1992. Agriculture and economic development revisited. **In** Agricultural Systems 38(5):1-35. Ed. por Paul S. Teng y F.W.T. Penning de Vries. Amsterdam, Holanda, Elsevier.

_____. 1993. Rural bias in the East and Southeast Asian rice economy: Indonesia in comparative perspective. Journal of Development Studies 29(4): 149-76.

_____. 1994. The meaning of food self-sufficiency. Indonesian Food Journal 5(10):33-43.

TIMMER, C.P. 1995. Getting agriculture moving: do markets provide the right signals? Food Policy 20(5):455-72.

_____. 1996a. Agriculture and poverty alleviation in Indonesia. **In** Research in domestic and international agribusiness management 12:205-34. Comp. por R.A. Goldberg. Greenwich, Conn., EE.UU., JAI Press.

_____. 1996b. Food supplies and economic growth in Great Britain, Japan and Indonesia. Cambridge, Mass., EE.UU., Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard. A máquina.

_____. 1996c. Does BULOG stabilize rice prices in Indonesia? Should it try?". Bulletin of Indonesian Economic Studies 32(2):45-74.

_____.; Falcon, W.P.; Pearson, S.R. 1983. Food Policy Analysis. Baltimore, Md., EE.UU., Editorial de la Universidad Johns Hopkins para el Banco Mundial.

TOMICH, T.P.; KILBY, P.; JOHNSTON, B.F. 1995. Transforming agrarian economies: opportunities seized, opportunities missed. Ithaca, N.Y., EE.UU., Editorial de la Universidad de Cornell.

USDA (United States Department of Agriculture). 1996. The U.S. contribution to world food security". Washington, D.C., EE.UU.. Documento sobre la Posición de los Estados Unidos Preparado para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

WILLIAMS, J.C.; WRIGHT, B.D. 1991. Storage and commodity markets. Cambridge, Mass., EE.UU., Editorial de la Universidad de Cambridge.

WILLIAMSON, J.G. 1993. Human capital deepening, inequality, and demographic events along the Asia-Pacific Rim. **In** Human resources in development along the Asia-Pacific Rim. Comp. por N. Ogawa, G.W. Jones y J.G. Williamson. Singapur, Editorial de la Universidad de Oxford. p. 129-58.

_____, 1993. The East Asian miracle: economic growth and public policy. Londres, Reino Unido, Editorial de la Universidad de Oxford para el Banco Mundial.

LISTA DE PARTICIPANTES

AUTORIDADES DE GOBIERNOS

BELICE

Russel García
Minister of Agriculture and Fisheries

COSTA RICA

José María Figueres Olsen
Presidente de la República

Ricardo Garrón Figuls
Ministro de Agricultura y Ganadería

José León Desanti
Ministro de Economía, Industria y Comercio

Oscar Campos
Viceministro de Agricultura y Ganadería

Ezequiel García
Asesor del Ministro de Agricultura y Ganadería

EL SALVADOR

Alfonso Arévalo
Asesor del Ministro de Agricultura y Ganadería

GUATEMALA

Werner González
Asesor del Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación

HONDURAS

Ricardo Arias Brito
Ministro de Recursos Naturales
Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales

René Soler
Director Ejecutivo de UPSA
Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales

José Montenegro
Asesor del Ministro de Recursos Naturales
Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales

MEXICO

Andrés Casco Flores
Subsecretario de Planeación
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

NICARAGUA

Tomás Argüello
Asesor del Ministro de Agricultura y Ganadería

ORGANISMOS NACIONALES

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE COSTA RICA (MAG)

Jimmy Ruiz
Director de Sanidad Vegetal

Nury Bonilla
Asistente del Despacho del Ministro

José Luis Campos
Director de Extensión Agropecuaria

Henry González
Asesor del Ministro

Luis Fernando González
Director, de la Región Huetar Norte

Marco Vinicio Jiménez
Director, de la Región Huetar Atlántica

William Meléndez
Director, de la Región Brunca

Jorge Morales
Director, de la Dirección de Investigaciones Agropecuarias

José Manuel Rodríguez
Asesor del Ministro

Rocío Saborío
Unidad de Negociaciones Comerciales

Emilia Solís
Asesora de enlace IICA-MAG

Nils Solórzano
Director, de la División Agropecuaria

Luis Guillermo Vargas
Director, de la Región Central

Marta E. Villegas
Directora Ejecutiva de SEPSA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COSTA RICA

Guido Sibaja
Asesor del Ministerio

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA (COMEX)

Tania López
Encargada de Asuntos Agrícolas

Alvaro Monge
Encargado de Asuntos Agrícolas

MINISTERIO DE ECONOMIA, INDUSTRIA Y COMERCIO DE COSTA RICA (MEIC)

Laura Rodríguez
Coordinadora del Area de Integración
Económica y Desarrollo Regional

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCION DE COSTA RICA (CNP)

Javier Flores
Presidente Ejecutivo

David Alfaro
Gerente del Programa
Nacional del Maíz

Gilberto Araya
Director de la Región Brunca

Saúl Calderón
Director de la Región Huetar Atlántica

Carlos González
Director de la Región Huetar Norte

Julio C. Mora
Técnico de la Unidad de Análisis y Política

Rosa Murillo
Jefa de la Unidad de Análisis y Política

José Joaquín Salazar
Gerente del Programa Nacional de Frijol

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO DE COSTA RICA (IDA)

Marco Vinicio Cordero
Director de la Región Huetar Atlántica

Víctor Manuel Morales
Director de la Región Chorotega

OFICINA NACIONAL DEL ARROZ DE COSTA RICA (OFIARROZ)

Gerardo J. Alvarado
Director Ejecutivo

Román Herrera
Jefe del Departamento Técnico y de Control

Juan C. Guillén
Productor Arrocero

ASOCIACION NACIONAL DE INDUSTRIAS DEL SECTOR ARROCERO

Alvaro Cordero
Director Ejecutivo

SERVICIO NACIONAL DE AGUAS, RIEGO Y AVENAMIENTO (SENARA)

José M. Carrillo
Gerente General

Luis D. Castillo
Director de la Región Central

Jaime Chacón
Director de la Región Brunca

Róger García
Director de la Región Huetar Atlántica

OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS

Norman Oviedo
Coordinador del Programa de Arroz

CENTRO PARA LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS INVERSIONES

Elena Baruch G.
Directora Ejecutiva

DIÁLOGO CAMPESINO

Yanuario Granados
Región Brunca

ORGANISMOS INTERNACIONALES

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO)

Hartwing de Haen
Subdirector General, Departamento Económico y Social

Maximiliano Cox
Director de la División de Asistencia en Políticas

Constantino Tapias
Representante de la FAO en Costa Rica

Peter C. Timmer
Consultor, FAO

Duty Greene
Consultor, FAO

Octavio Ramírez
Oficial de Programas

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)

Carlos E. Aquino González
Director General del IICA

Larry M. Boone
Subdirector General del IICA

Martín E. Piñeiro
Director General Emérito del IICA

Clara Solís de Araya
Directora de la Secretaría Técnica Ejecutiva
del Despacho del Director General

Gerardo Escudero C.
Director de Relaciones Externas, Comunicaciones y Mercadeo

Lizardo de las Casas
Director de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones

Helio de Macedo-Soares
Coordinador Ass. Intern.
Cpoz - IICA/Brasil

Manuel Otero
Director del Centro Regional Andino

Francois Boucher
Director Ejecutivo de PRODAR

Theresa Bernardo
Directora de Sanidad Agropecuaria, Encargada

Guadalupe Belloc
Asesora Jurídica Internacional

Enrique Alarcón
Especialista en Generación y Transferencia
de Tecnología

Marcelle Banuett
Asistente Administrativa
Dirección de Administración

Dowlat Budhram
Especialista Estudios y Programas
Sectoriales

Danilo Herrera
Especialista en Análisis y Planificación Política Agraria

Patricia Jiménez
Asesora del Proyecto IICA/ASDI

Héctor Medina Castro
Especialista en Generación y Transferencia de Tecnología

Ileana Ramírez
Coordinadora Regional del Proyecto IICA/ASDI

Horacio Stagno
Especialista Integración y Desarrollo de Agroempresas

Jorge Torres
Especialista en Desarrollo Institucional

Xinia López
Especialista en Cooperación Internacional

Roxana Quirós
Unidad de Comunicaciones e Información Pública

Gonzalo Arroyo
Consultor

Mario Pensado
Consultor

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Margarita Flores
Dir. Sec. Agrícola, Sede Subregional México

ORGANISMO INTERNACIONAL REGIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA (OIRSA)

Celio Humberto Barreto
Director General

ESCUELA DE AGRICULTURA DE LA REGION TROPICAL HUMEDA (EARTH)

Carlos Chaves
Coordinador del Programa de Educación Permanente

PROGRAMA REGIONAL DE REFORZAMIENTO DE LA INVESTIGACION AGRONOMICA SOBRE GRANOS BASICOS EN CENTROAMERICA Y PANAMA (PRIAG)

Porfirio Masaya
Co-director del PRIAG

Fred van Sluys
Co-director del PRIAG

Antonio Silva
Contraparte Centroamericana del PRIAG

DELEGACION COMISION EUROPEA

Kenny Zell
Representante de la Comisión Europea
para América Central y Panamá

UNIDAD REGIONAL DE COOPERACION TECNICA (RUTA)

John Joyce
Director

Aidan Gullioer
Coordinador FAO en Ruta 3

German Rioseco
Consultor

CONSEJO REGIONAL DE COOPERACION AGRICOLA (CORECA/IICA)

Roger Guillén B.
Secretario de Coordinación de CORECA

Manuel Jiménez U.
Especialista en Análisis de Planificación de la Política Agraria

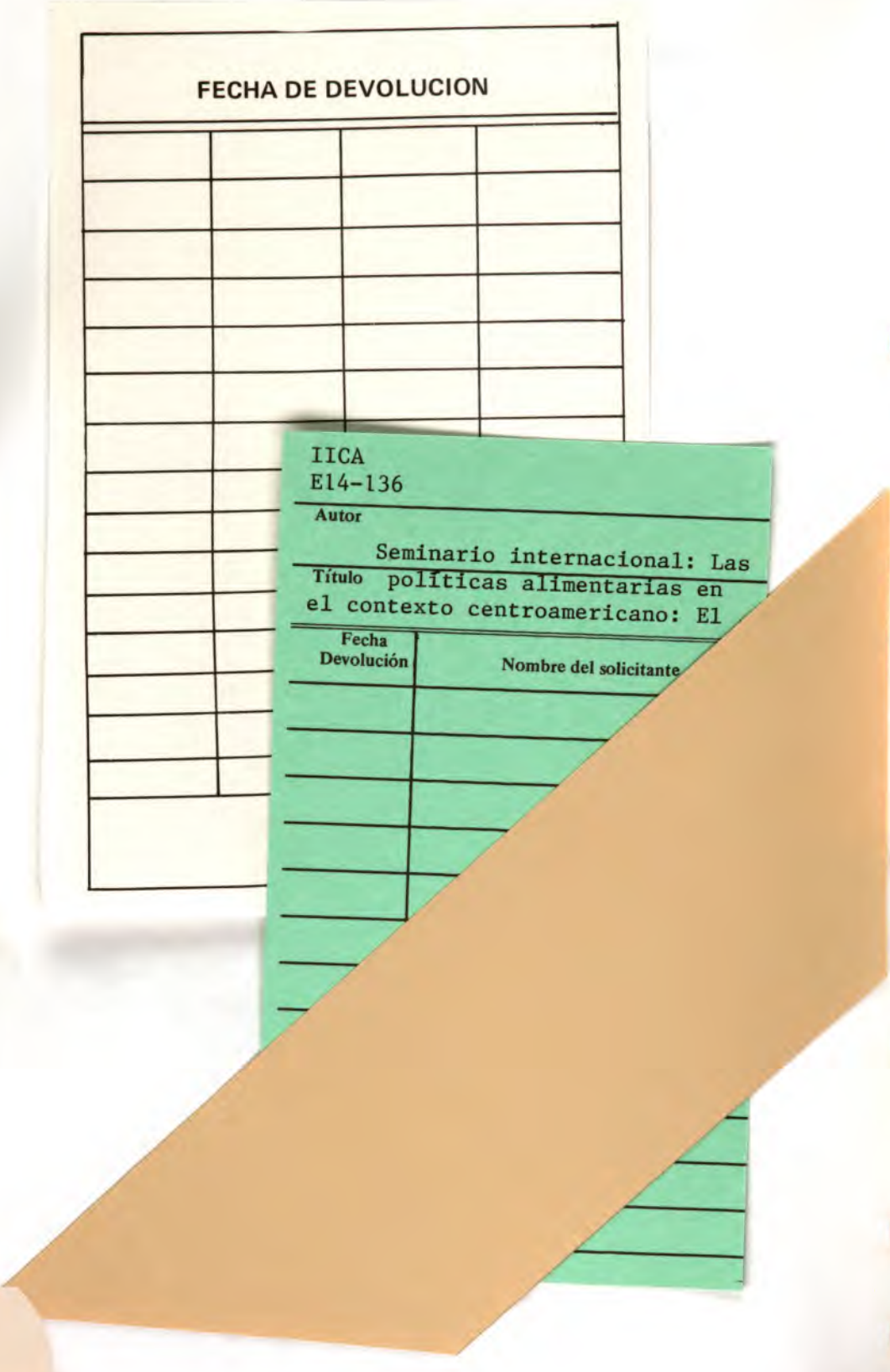
Gloria Abraham P. (RUTA)
Especialista en Comercio e Integración

CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA (CATIE)

Rubén Guevara
Director General

Rómulo Olivo
Subdirector General

Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de octubre de 1997,
con un tiraje de 1000 ejemplares.


FECHA DE DEVOLUCION
IICA
E14-136
Autor
Seminario internacional: Las
Título políticas alimentarias en
el contexto centroamericano: El
Fecha Devolución
Nombre del solicitante