

**LA VOLATILIDAD EN LOS PRECIOS DE LOS MERCADOS MUNDIALES DE
ALIMENTOS Y EL IMPACTO EN LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES***

**Oswaldo Barsky
febrero de 2009**

*Documento preparado para el Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -Grupo Chorlavi para el Seminario a realizarse en CEPES, Lima, 3 al 6 de marzo de 2009.

1. INTRODUCCIÓN

La fuerte suba del precio de los alimentos producida desde el año 2006, generó un intenso debate sobre las perspectivas de este impacto en los consumidores, especialmente en relación al aumento de la indigencia y la pobreza que ello provoca en los sectores de menores ingresos. Si bien en el segundo semestre del 2008 dichos precios bajaron sensiblemente, conservan plena validez las preocupaciones y los análisis que esta problemática desató.

Dentro de las iniciativas tendientes al estudio de las respuestas frente a estos desafíos se encuentra el concurso de proyectos del Fondo Mink'a de Chorlaví 2008 "*Alza de precios agrícolas: ¿una oportunidad para los pequeños productores rurales?*", que se planteaba como tema cómo pueden pequeños productores, que cuentan con recursos limitados, aprovechar las condiciones de altos precios de productos agrícolas tradicionales para posicionar mejor su producción, tanto frente al Estado, como a la sociedad y el mercado.

En este documento se analizan las causas estructurales del alza los movimientos de los precios agropecuarios en los mercados internacionales y su caída posterior, actualizando la información y el análisis, de manera de contar con elementos que permitan a los participantes del Seminario profundizar en el debate sobre las perspectivas futuras, ciertamente complejas a partir del desarrollo de la actual crisis económica internacional cuyos efectos están lejos todavía de determinarse.

2. EL PERÍODO DE ALZA DE PRECIOS Y LA CRISIS ALIMENTARIA INTERNACIONAL.

a) La situación de los mercados mundiales de alimentos

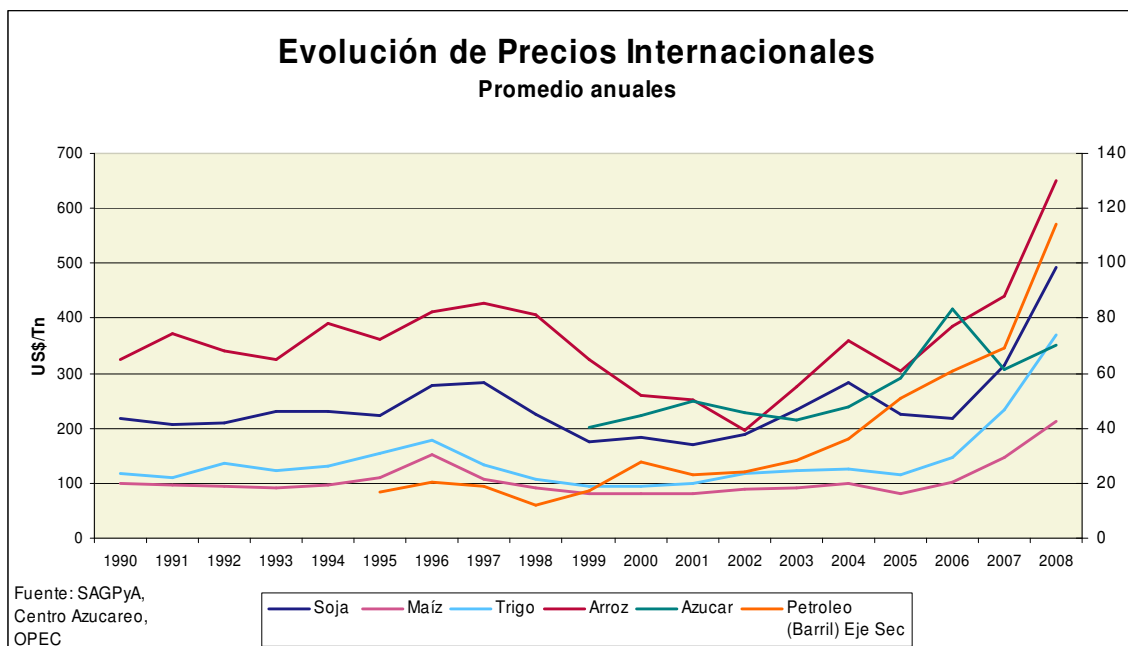
En el escenario internacional se observa que es cada vez mayor la interdependencia económica y financiera. Desde el punto de vista del sector agropecuario esta característica se manifiesta a través de la mayor integración comercial y la transferencia internacional de tecnología.

Entre marzo de 2006 y marzo de 2008, el índice internacional de precios de los alimentos casi se duplicó en términos nominales, con un aumento de 82%. Según el Banco Mundial, el precio de algunos productos alimentarios básicos subió en este período más que otros: entre marzo de 2006 y marzo de 2008, el precio internacional del trigo aumentó 152% y el del maíz, 122%, mientras que el precio de la carne vacuna aumentó un 20%.

El precio de los commodities agrícolas en el año 2008, expresado en dólares constantes, es similar al que regía en la década del 90 y bastante inferior al existente a mediados de la década del 70. El elemento más importante de la suba de precios aquí analizado es la rapidez del incremento. Por otra parte, lo peculiar de este aumento de precios respecto a otros anteriores fue que afectó a prácticamente todos los productos alimentarios y forrajeros. Más allá de las diferencias entre países y del descenso producido desde mediados de 2008, muchos analistas coinciden en que es altamente probable que los precios de los alimentos continúen elevados en términos históricos en los próximos años, lo que podría indicar un cambio estructural en los mercados de productos agrícolas.

La evolución de los precios de los alimentos en las últimas décadas muestra que hubo una tendencia a la baja que se detuvo a finales de la década del 80, registrándose un repunte importante a mediados de la década del 90 y un mínimo histórico cerca de 1999, al que siguió una recuperación gradual que comenzó en 2002 y, posteriormente, una marcada subida desde 2006. En el siguiente gráfico se presenta la evolución de los precios internacionales desde la década del noventa.

Gráfico N°1



En 2006 el índice de precios de los alimentos de la FAO tuvo un aumento promedio de 8 % respecto al año anterior, en 2007 se incrementó en un 24 % en comparación con 2006, y en el primer trimestre de 2008, frente al primer trimestre de 2007, se ubicó en el 53 %. El mayor incremento se presentó en los aceites vegetales, que aumentaron un promedio del 97% en este período, seguidos por los cereales con un encarecimiento del 87 %, los productos lácteos con un 58 % y el arroz con un 46 %. Los precios de los productos cárnicos y el azúcar también aumentaron, pero en un grado menor.

La volatilidad de los precios que ha acompañado al encarecimiento es mucho mayor que en el pasado, especialmente en cereales y semillas oleaginosas, y a diferencia de los anteriores períodos dicha volatilidad se ha prolongado durante más tiempo por la escasez de la oferta.

La suba de precios generó una crisis alimentaria de considerable magnitud que ha despertado un nuevo interés por la agricultura, y ha movilizó programas de acción por parte de los organismos internacionales con el objeto de ayudar a resolver las situaciones de conflicto social que se presentaron en varios países.

b) Causas del aumento de los precios de los alimentos

La suba en el precio de los alimentos no tuvo una causa única sino que se explica por diversos factores y resulta difícil cuantificar en qué medida contribuyó cada uno de

ellos. Además de diversas interacciones entre diferentes mercados, hay factores que son coyunturales y otros que son estructurales. Asimismo algunos están determinados por la oferta, mientras que otros se asocian a la demanda.

En general hay coincidencia entre los analistas acerca de varios de los factores que resultan determinantes del fenómeno. Por ejemplo, todos mencionan el hecho de que en los últimos años ha ocurrido un cambio fundamental en la oferta y la demanda mundial. La mayor producción de biocombustibles, al alza del precio de la energía, disminución de los stocks mundiales, factores climáticos y aumento del ingreso y mayor consumo de alimentos en los mercados en desarrollo, son algunas de las causas de la crisis que todos mencionan, pero con diversos grados de prioridad.

Uno de los temas que no todos señalan, como causa de la crisis alimentaria actual, son los subsidios agropecuarios que históricamente implementaron muchos países desarrollados que afectaron la expansión de la producción de otros países.

FACTORES QUE AFECTAN LA OFERTA DE ALIMENTOS

i) Menor aumento de los rendimientos.

La reducción gradual del nivel de reservas, especialmente de cereales, desde mediados de la década de los 90, influyó fuertemente y se explica por un crecimiento de la demanda superior a la oferta.

Este problema se ve potenciado, según Piñeiro (2008) por el menor aumento de los rendimientos de cereales. La tasa de crecimiento de los rendimientos por hectárea en los cereales y las oleaginosos disminuyó del 2% por año durante el periodo 1970-1990 al 1.1% durante el periodo 1990-2007 y las proyecciones hecha por el USDA son de un descenso a solo el 0,8% para el periodo 2009-2017. Este fenómeno se ve agravado por las restricciones a la producción en algunos países desarrollados, que surgen de preocupaciones sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. La respuesta en los países en desarrollo está limitada por las debilidades en infraestructura y falta de políticas públicas de apoyo a la producción.

El trigo es uno de los productos en los que el aumento de precios se explica en gran parte por este motivo. Al igual que la carne, es demandado crecientemente en Asia como complemento del arroz para el consumo humano, a diferencia del maíz y de la soja, que son utilizados, además y principalmente, como sustento forrajero. El mercado mundial de trigo hasta fines del siglo XX se caracterizó por su alta estabilidad. Incluso en 2000/01 por la baja de los precios se llegó a mínimos históricos.

Desde comienzos del siglo XXI esta situación se revierte y las reservas internacionales comienzan a decaer, pero como los stocks se encontraban más cerca de sus máximos históricos que de sus valores mínimos, no se generó alarma hasta que por problemas climáticos bajaron los niveles de cosecha, con una demanda dinamizada por el crecimiento de los países emergentes y un cambio en el consumo, que provocó la caída de los stocks. Asimismo, este problema se potencia por la actual baja del dólar que agrega incertidumbre y promueve la especulación en los mercados de materias primas. En el nuevo escenario se registró un alza progresiva del precio de este cereal con una tendencia casi exponencial a partir de fines de 2006. (Guida, 2008)

ii) Factores climáticos

Entre los factores que afectan la oferta de alimentos es relevante el papel de los déficits de producción relacionados con el clima. Cabe aclarar que este factor es

coyuntural, si bien tiene un peso importante ante la disminución de las reservas mundiales de alimentos.

Se registró un descenso de la producción de cereales en los principales países exportadores en 2005 y 2006, destacable en los casos de Australia y Canadá. Y aunque en 2007 aumenta nuevamente la producción, se debe a la importancia de la siembra de maíz en Estados Unidos como respuesta a la suba de precios. A su vez, este incremento del área para maíz se dio a expensas de la reducción de la superficie de soja en este país. Luego las inundaciones afectaron nuevamente la producción de maíz.

iii) Encarecimiento de los combustibles

El encarecimiento de los combustibles impactó sobre los costos de producción de los productos agrícolas debido al aumento de los precios de los fertilizantes, el combustible para la siembra y cosecha y el transporte. El aumento en los costos y su eventual efecto sobre la rentabilidad incidió sobre la decisión de siembra de los cultivos, afectando así la oferta de alimentos.

iv) Subsidios agropecuarios

Los subsidios agropecuarios que aplican la UE y EEUU desde hace varias décadas y que al bajar los precios internacionales afectaron a otros países productores, son un factor relevante para explicar la insuficiente oferta de alimentos de hoy y, por lo tanto, también explican la suba de los precios de los commodities.

De acuerdo a Guida (2008) a partir de 2003 los precios de la materias primas suben persistentemente bajo el influjo de la demanda asiática. De esta manera, se produce una rápida incorporación de consumidores a los mercados de alimentos, y una creciente demanda por parte de empresas de países emergentes en los mercados de materias primas. El resultado es una revaluación de productos, a los que hasta hace poco tiempo se consideraba sobreofertados. Los bienes que Europa produce y cuyos precios han subido de tal forma que los subsidios se tornan redundantes, son esencialmente los cereales y, en menor medida, la leche y la carne.

v) Biocombustibles

Uno de los principales factores de incidencia es el mercado emergente de los biocombustibles, potenciado por el encarecimiento del crudo, que incrementa la demanda y por lo tanto genera el aumento de los precios de algunos productos agrícolas como el azúcar, el maíz, la yuca, las semillas oleaginosas y el aceite de palma.

La creciente implementación de normativas públicas en apoyo del sector de los biocombustibles tales como beneficios crediticios e impositivos, barreras arancelarias, subsidios, inversión en investigación pública, estimula aún más la demanda de estas materias primas. De acuerdo a los pronósticos es probable que los subsidios a los biocombustibles crezcan a medida que aumente el consumo obligatorio.

El mayor aumento de precios debido a la influencia de los biocombustibles se da en maíz y colza, siendo que el primero se destina para etanol y la segunda para biodiésel. Se prevé que en 2008 más del 30 % de la cosecha de maíz de Estados Unidos, el mayor productor y exportador mundial de este cultivo, se destinará a etanol, lo que equivale a más del 12 % de la producción mundial de este cereal. En la Unión Europea el sector del biodiésel ha absorbido aproximadamente el 60 % de la producción de aceite de colza de los estados miembros en 2007, lo que equivale al 25 % de la producción mundial y al 70 % del comercio mundial de este producto.

Por otra parte los biocombustibles presionan sobre los precios de los alimentos de manera indirecta a partir de una mayor demanda de tierras para materias primas que tendrán este destino. En los hechos significa una competencia con otros cultivos utilizados para forraje y alimentación, los que eventualmente terminan siendo desplazados lo que genera un aumento de su precio.

Un ejemplo paradigmático es el caso del maíz en Estados Unidos. Los altos precios de 2006 promovieron un aumento de la superficie sembrada en 2007, aumento que se logró con la reducción de la superficie destinada a soja y, en menor medida, a trigo, cuya menor producción fue uno de los motivos de la marcada subida de sus precios.

En síntesis, el impacto de los biocombustibles se da a través de dos caminos. Por un lado, el aumento del precio de algunas commodities ocurre porque aumenta su demanda para biocombustibles y en otros cultivos el precio aumenta porque disminuye su oferta debido a que se destinan más tierras a los cultivos para biocombustibles.

Aunque todos los analistas coinciden en los factores que están provocando el encarecimiento de los alimentos, hay diferencias respecto a las contribuciones de cada uno. Desde el Banco Mundial se sostiene que el 65 % de las subas de precios se debió a los biocombustibles. En la misma línea, el FMI señala que la creciente producción de biocombustibles, debida a las políticas referentes a ellos, es responsable en gran medida del marcado encarecimiento de los productos. Es por eso que desde diferentes organismos internacionales se impulsa la revisión de las políticas que promueven a los biocombustibles.

Sin embargo, en un foro de Perspectivas de la Secretaria de Agricultura de EE.UU (USDA), se insistió en que la producción de etanol continuará ampliándose y se reiteró que el gobierno de EE.UU. no planea dar marcha atrás al programa de utilización obligatoria de combustibles renovables, aún cuando se redujera la producción de maíz del país. En la campaña 2006-2007 se destinaron 85 millones de toneladas a la producción de etanol de Estados Unidos. En la actual campaña se estima que se utilizarán 134 millones y en la próxima 170 millones de toneladas tendrán este destino. De acuerdo a las proyecciones el incremento de la demanda de maíz para etanol provocará una disminución del remanente mundial a pesar del aumento de la producción total. El reciente plan del Presidente de Estados Unidos Barak Obama de incrementar la inversión en este rubro parece mostrar que la tendencia de incrementar el uso de biocombustibles es cada vez más firme.

FACTORES QUE AFECTAN LA DEMANDA DE ALIMENTOS

vi) Mayor consumo de los países en desarrollo

Hay un fuerte aumento de la demanda de alimentos en los países en desarrollo debido al incremento de la población y del ingreso per cápita, así como también a la urbanización y al éxito en las políticas dirigidas a reducir los índices de pobreza instrumentadas en varios países. Este fenómeno está liderado por el espectacular crecimiento económico que registraron China e India en los últimos años.

Además se está modificando la estructura de la demanda de alimentos porque paralelamente al crecimiento demográfico hay una mayor urbanización. De esta forma, están cambiando de manera gradual los patrones de alimentación. A medida que aumenta el ingreso, los consumidores diversifican su dieta, dejan de consumir exclusivamente alimentos básicos e incluyen más carne, lácteos, frutas, vegetales y alimentos procesados. Estos cambios en el consumo incrementan la demanda

importadora de forrajes para animales y alimentos de alto valor como productos frescos y semi-procesados.

OTROS FACTORES

vii) Hay factores que no tienen relación directa con la oferta y demanda de alimentos. Los mercados financieros de todo el mundo tuvieron en este período un crecimiento muy rápido por la abundante liquidez internacional que generó una gran disponibilidad de dinero para las inversiones en mercados que utilizan instrumentos financieros vinculados al funcionamiento de los mercados de productos agrícolas (los mercados de futuros y de opciones, por ejemplo). El auge de los mercados financieros impulsó la asignación de activos y la atención de los especuladores para disminuir el nivel de sus riesgos y obtener ingresos más lucrativos.

La crisis inmobiliaria estadounidense que tuvo entre otras consecuencias la baja del dólar en los mercados de divisas agregó incertidumbre y generó mayor especulación en los mercados de materias primas, y de esta forma también contribuyó de manera coyuntural a la suba de los precios.

c) Impactos de la crisis de los alimentos

El aumento considerable de los precios de los alimentos y el combustible tuvo implicaciones importantes. Mientras que las naciones industrializadas la población destina cerca del 10 por ciento de sus ingresos a la compra de alimentos, en los países subdesarrollados tal cifra llega hasta el 65 por ciento. La crisis alimentaria al provocar inflación afecta más a los países más pobres. Las consecuencias más visibles del impacto económico son el malestar social y los disturbios motivados por el hambre que se han producido recientemente en la mayoría de los continentes, y en especial en las zonas urbanas afectadas por el encarecimiento de los alimentos y el aumento de los costos del combustible.

“En el último año, el precio de los alimentos a nivel internacional subió un 68 por ciento. Eso llevó a revueltas populares en 23 países en los últimos tres meses. En Haití tuvo que renunciar todo el gabinete y debieron adoptar medidas de extrema emergencia. Hubo protestas populares importantes en México por el impacto de la suba del precio del maíz. En América Latina, la CEPAL calcula que los alimentos subieron un 15 por ciento en los últimos meses y que eso produjo 10 millones más de pobres (se pasó de 190 millones a 200 millones). Es un escándalo ético que un planeta con posibilidades de avanzar en la producción de biotecnología, de aplicar los instrumentos más avanzados en las telecomunicaciones y los espacios virtuales, de generar una revolución en los transportes y de producir alimentos en una cantidad creciente, no haya logrado articular un mínimo de equidad en el acceso a los alimentos.”¹

Son especialmente vulnerables los países menos desarrollados con niveles altos de pobreza e inseguridad alimentaria y grandes grupos de población que dedican el 70-80 % de los ingresos del hogar a la comida. Por otra parte, la dimensión de género no es ajena a la población de mayor riesgo. De acuerdo a los estudios de la FAO han demostrado ser mayores los efectos negativos del aumento de los precios de los alimentos en los hogares encabezados por mujeres. En la mayoría de las muestras nacionales rurales y urbanas, estos hogares presentan pérdidas de bienestar proporcionalmente mayores que los encabezados por hombres.

¹ Entrevista a Bernardo Kliksberg, diario Página 12, Buenos Aires, 15 junio de 2008.

Mientras que los países importadores de alimentos sufren estas consecuencias, los precios más altos constituyen una oportunidad para incrementar la inversión y aumentar la productividad agrícola en los países en desarrollo. Asimismo, el impacto no es homogéneo al interior de los países ya que los consumidores son afectados mientras los productores se benefician.

Un elemento central de este nuevo contexto internacional es la revalorización de los recursos naturales agrícolas.² Es de particular importancia el creciente interés que podría desarrollarse en la adquisición de tierras agrícolas por capitales no agrarios e inclusive transnacionales. Estas corrientes de inversión acentuarían las tendencias hacia la concentración de la estructura agraria y potencialmente, a un crecimiento de la propiedad extranjera de las tierras agrícolas, temas con consecuencias económicas y políticas importantes que requieren definir objetivos e instrumentar políticas públicas consistentes con los mismos.

3) LA CRISIS INTERNACIONAL RECIENTE

Durante el primer semestre del 2008 muchos productos agrícolas alcanzaron sus niveles máximos de los últimos años, para luego descender fuertemente hasta fines de este año, comenzando durante el 2009 una leve recuperación, tal como se refleja en el siguiente cuadro para los casos de maíz, trigo y soja.

Cuadro N°1

Evolución mensual de los precios FOB Golfo del trigo, el maíz y la soja, año 2008 y enero y febrero de 2009.

Meses	Trigo	Maíz	Soja
2008. Enero	369.24	218.00	477.00
Febrero	458.74	223.04	526.51
Marzo	500.00	240.00	590.00
Abril	400.00	255.00	476.00
Mayo	361.00	250.00	498.00
Junio	354.87	278.00	560.00
Julio	348.00	270.00	579.00
Agosto	348.00	230.00	487.00
Septiembre	309.00	238.00	458.00
Octubre	264.00	197.00	365.00
Noviembre	247.68	176.51	361.23
Diciembre	227.57	148.35	341.41
2009. Enero	257.33	177.25	393.79
Febrero	236.94	159.09	354.62

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la República Argentina. Elaboración: Propia

Estas variaciones se explican por los efectos de la crisis económica mundial, incluyendo el surgimiento de restricciones crediticias sobre el comercio global que impactaron negativamente sobre el intercambio comercial de los principales productos. Las expectativas de demandas de las commodities se revisaron a la baja, dado que se

² Piñeiro, 2008.

preveía una menor demanda de los países que habían impulsado el crecimiento acelerado de la misma.

Desde junio de 2008 comenzó también un fuerte descenso de las cotizaciones del petróleo, hasta alcanzar cotizaciones similares a las vigentes cuatro años y medio atrás, de US\$ 145 el barril en dicho mes hasta US\$ 31 en diciembre. La contracción económica mundial produjo una gran baja en la demanda petrolera a lo que se agregó la salida de los fondos de inversión de cobertura y especulativos de este mercado.

A su vez, esto contribuyó al descenso de los precios de los productos agrícolas por la caída en los costos de producción (combustibles, fertilizantes y agroquímicos) y el transporte de granos así como el freno al desarrollo de los biocombustibles.

Las últimas estimaciones del USDA muestran un aumento del stock de granos en maíz y trigo. En el maíz al incremento de la producción se sumó una caída de la demanda para la producción de etanol. En el trigo el aumento de la oferta se produjo como consecuencia del incremento de la producción de Rusia, Australia y la Unión Europea, entre otros. En cambio en la soja se registró una disminución de las existencias por la menor producción de Sudamérica y una menor caída de la demanda global. Los precios agrícolas también fueron afectados por medidas implementadas desde fines de 2007 por varios países destinadas a enfrentar la suba del precio de los alimentos, reduciendo los derechos de exportación y reabriendo exportaciones.

El rebote hacia arriba de los precios agrícolas producido hacia fines del 2008 estuvo asociado a las malas condiciones climáticas de las principales zonas productoras y a cierta precaria estabilidad de los fondos de inversión. Cuando el mercado se tranquilizó y se estabilizó, aparecieron las compras de China y el resto de Asia. Sin embargo, una reciente corrida financiera volvió a afectar el precio asociado a los “fundamentos” de los granos. El temor en el mercado financiero impulsa una salida generalizada de las inversiones, en busca de refugios “seguros” como bonos del tesoro norteamericano y oro. Hasta tanto el desorden financiero internacional persista, es improbable que el mercado se normalice alrededor de las tendencias de oferta y demanda reales

4) LAS RESPUESTAS A LA CRISIS ALIMENTARIA Y EL DEBATE INTERNACIONAL

La violenta alza de precios de las commodities agrícolas y del petróleo trastornó los mercados y provocó impactos inmediatos en el precio de los alimentos y en la pobreza urbana y rural. La situación actual es de gran incertidumbre y los países están comenzando a enfrentar esta situación con medidas de corto plazo de diverso signo, sin que se haya definido aún estrategias y políticas con visión de largo plazo en parte porque el futuro comportamiento de los mercados internacionales todavía está en duda.

Según la FAO, sobre la base de una encuesta aplicada a 77 países se obtuvieron los siguientes resultados sobre las medidas adoptadas para enfrentar el alza del precio de los alimentos:

- aproximadamente la mitad de los gobiernos redujeron los impuestos sobre la importación de cereales.
- el 55 % de los países aplicaron controles sobre los precios o subvenciones al consumo en un intento de reducir la transmisión de las subas de precios al consumidor.

- la cuarta parte de los gobiernos impuso algún tipo de restricción a las exportaciones,
- aproximadamente el mismo número de ellos adoptó medidas para aumentar la oferta, utilizando las reservas de cereales comestibles.
- sólo el 16 % de los países encuestados no mostró actividades normativas de ningún tipo.

Por otra parte, las acciones normativas difieren considerablemente según la región. Los gobiernos de Asia oriental, de Asia meridional y de Oriente Medio y África del Norte incluidos en la muestra han emprendido actividades importantes en las cuatro esferas de intervención. El 50 % o más de los países de cada región geográfica, salvo el África subsahariana, indicó que usaban controles sobre los precios y subvenciones al consumo. Las regiones del África subsahariana y América Latina y el Caribe mostraron los niveles más bajos de política normativa, y aproximadamente el 20 % y el 30 % de sus países respectivamente afirmaron no haber realizado actividades en ninguna de las categorías normativas enumeradas.

Para proteger sus mercados internos y contener la inflación, China, India y Rusia subieron en el 2008 los derechos a la exportación de alimentos. China, India, Egipto y Vietnam prohibieron o restringieron las exportaciones de arroz. En la región varios países aplicaron medidas para corregir los efectos de la crisis. México anunció el congelamiento de los precios de más de 150 productos alimentarios básicos hasta el 31 de diciembre de ese año, entre los que se incluyeron diversas marcas de aceites, frijoles, atún, jugos, sopas, café, leche, entre otros. Por su parte, Uruguay acordó con la industria frigorífica congelar hasta el 31 de agosto el precio de tres cortes de carne vacuna, y definieron ajustes menores al pretendido por el sector empresario para el resto. Brasil suspendió la exportación de arroz, que junto al frijol negro es la base de la alimentación de los pobres de ese país.

Según Ernesto Liboreiro, uno de cada cuatro países que pertenecen a la Organización Mundial del Comercio (OMC) aplica retenciones a las exportaciones. Varios países utilizan este instrumento, pero solamente los países subdesarrollados aplican retenciones en forma generalizada, como lo hace la Argentina, según el especialista. Y explicó que, en general, los países que aplican retenciones a todas las exportaciones lo hacen para generar ingresos fiscales, pues no cuentan con sistemas de recaudación impositiva eficientes. En cambio, los países que aplican retenciones en forma específica buscan estabilizar los precios internos de las materias primas, desarrollar determinados sectores o favorecer a una industria incipiente. Hace tres años, Brasil aplicó una retención muy alta a las exportaciones de tabaco destinadas a mercados determinados. A través de esa medida, Brasil quería desarrollar el sector de la producción de tabaco. Sri Lanka aplica retenciones a la exportación de elefantes. En febrero de 2008, Rusia aplicó retenciones del 30% a la exportación de cebada y del 40% a las ventas externas de trigo. En los Estados Unidos, la Asociación de Panaderos pidió retenciones a las exportaciones de trigo, pero los productores del cereal se opusieron y lograron frenar la medida. También Colombia aplica desde hace décadas retenciones al café; Ucrania grava la exportación de semillas de girasol, Uganda el aceite de palma y Costa Rica las bananas.

Según Graciela Peri, las retenciones se usan en muchos países y varios están tratando de imponerlas. Hay 28 países en el mundo que tienen estos impuestos. Es una medida que se usa y que no es desacertada para asegurar alimentos a la población. Pero es necesario aplicarlas con conciencia de que estas medidas no

afectan a todos por igual. Lo que sucede es que si la alícuota es alta y si permanecen en el tiempo, afecta el nivel de inversión.³

Por último merecen algunas reflexiones el debate internacional sobre la crisis alimentaria mundial, en particular el discurso de varios organismos internacionales como la FAO, el Banco Mundial, el FMI y la OMC.

En primer lugar, de acuerdo a lo expuesto en páginas anteriores, se observa un fuerte cuestionamiento a los biocombustibles por parte de organismos internacionales. No sólo se les atribuye una alta responsabilidad en la crisis de los alimentos, sino que en algunos casos se pide revisar las políticas tendientes a estimular la producción y, en última instancia, la viabilidad de la promoción de esta forma de energía.

En segundo lugar, hay un llamado a la liberalizar los mercados y terminar con las restricciones a las exportaciones. También se le atribuye responsabilidad sobre la suba de precios a las políticas comerciales que siguieron varios países con el fin de tratar de atenuar los impactos negativos del alza del precio de los alimentos.

En este sentido, se da prioridad a la seguridad alimentaria mundial por encima de la soberanía nacional para instrumentar políticas públicas que garanticen el autoabastecimiento y permitan controlar la inflación y la estabilidad macroeconómica. Se cuestiona así la soberanía de cada país y se responsabiliza de la crisis a los países exportadores del tercer mundo, históricamente perjudicados por los subsidios a la agricultura de los países desarrollados.

Y este es el tercer punto que merece mención sobre el discurso de los organismos internacionales. No se menciona, o se le otorga una mínima responsabilidad, a los subsidios de la UE y EEUU que son históricamente co responsables de los bajos precios de los commodities y, la razón por la cual, al limitar la rentabilidad de la producción agropecuaria, afectaron la expansión de la producción de alimentos en el tercer mundo.

Finalmente, también se observan propuestas contradictorias como en el caso de la última Conferencia Mundial de la FAO. La declaración final propone liberalizar los mercados y al mismo tiempo fomentar el desarrollo rural, cuando hasta ahora la liberalización de los mercados ha demostrado acompañar los procesos de concentración de la tierra, desaparición de la pequeña empresa agropecuaria y migración rural, es decir, ha sido una de las principales limitantes al desarrollo rural.

A modo de conclusión sobre la crisis alimentaria internacional, se destacan algunos procesos económicos⁴ que se pusieron en marcha para restablecer los equilibrios entre oferta y demanda de alimentos, tales como: a) mayor ayuda internacional en la provisión de alimentos a los países en necesidad urgente, b) aceleración en la expansión de la frontera agrícola, c) reconsideración de las “políticas sobre el retiro de tierras para la producción” en Estados Unidos y la Unión Europea, en donde ya han sido aprobadas, c) reconsideración de la legislación referente al uso y promoción de los Biocombustibles en la Unión Europea y otros países en forma consistente con la recomendación hecha por el Grupo de los 8 en su reciente reunión en Osaka, d) mayor inversión en Investigación y Desarrollo y en obras de riego para la producción agropecuaria, e) reconsideración por parte de los consumidores de los alimentos

³ La Nación, 22 de junio de 2008.

⁴ Piñeiro, 2008.

producidos con utilización de plantas transgénicas, junto con una reconsideración de la legislación referente al uso de los mismos.⁵

5) TENDENCIAS ESTRUCTURALES Y PERSPECTIVAS DE LARGO PLAZO

A pesar de la caída reciente en las cotizaciones de las materias primas, en general continúan estando en valores altos en términos históricos. Si bien en el corto plazo la contracción de la economía mundial podría impulsar a la baja a los precios de los productos primarios, particularmente el petróleo y los metales, en el caso de los productos agrícolas factores estructurales que deben enfrentarse como las necesidades alimentarias, así como algunos problemas coyunturales, podrían sostener a las cotizaciones en torno a los niveles actuales.

En el cuadro N° 3 se aprecia la evolución de los precios del trigo, maíz y soja desde 1980 a la fecha. Se aprecia que tanto en soja como en trigo, sacando los excepcionales precios vigentes ya en el segundo semestre del año 2007, los precios actuales son los más altos de las últimas tres décadas. En maíz también los precios son altos en relación a la serie histórica.

Cuadro N° 2

Evolución histórica del precio del trigo, maíz y soja, meses de diciembre de cada año. Precio FOB Golfo.

Año	Trigo	Maíz	Soja
1980	188,13	150,78	302,40
1985	139,23	111,83	204,80
1990	111,71	99,77	225,57
1995	209,34	149,66	279,83
2000	131,00	96,00	201,00
2001	125,00	93,00	175,00
2002	170,00	107,00	224,00
2003	169,00	112,00	298,00
2004	160,75	95,36	223,27
2005	173,75	101,25	237,83
2006	215,15	164,25	264,90
2007	384,00	192,00	428,00
2008	227,57	148,35	341,41

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la República Argentina. Elaboración: Propia

De acuerdo a las proyecciones realizadas por la OECD/FAO, se estima que para el 2015 habrá unas 750 millones personas más, alcanzando una población total superior a los 7.500 millones. Asimismo, se prevé un mayor proceso de urbanización con más énfasis en los países en desarrollo. Se estima que para antes del 2015 la mitad de la población mundial vivirá en las ciudades.

Esto provocará cambios en los patrones de alimentación con un aumento en el consumo de calorías de origen animal, de los aceites y de las grasas, y en menor

⁵ Un ejemplo de esto es la eliminación de la prohibición para usar fructuosa que contenga OGM en bebidas por parte de Japón y Corea.

medida de los comestibles almidonados. Este nuevo contexto indica que la demanda de los alimentos seguirá aumentando y, por lo tanto, los precios de los productos agropecuarios, aunque tendrán un comportamiento dispar, tenderán a subir.

La mayoría de los analistas coincide en estos pronósticos sobre los mercados agrarios y prevé un ciclo ascendente de precios de varios años. En el corto plazo, los problemas climáticos que afectan las cosechas mundiales y las bajísimas reservas presionan los precios al alza, al tiempo que la desaceleración de la economía estadounidense produce el efecto contrario. La creciente demanda de países anteriormente desligados de los mercados internacionales y el crecimiento poblacional permiten un pronóstico alcista para los próximos diez a quince años.

A más largo plazo el Banco Mundial prevé tensiones aun más agudas debido al aumento de la población mundial que en 2050 alcanzará los 9 mil millones de personas y provocará el ascenso de la demanda de alimentos por mucho tiempo.⁶

Sin embargo, la FAO⁷ considera que la producción agropecuaria mundial puede crecer en línea con la demanda hasta 2030, siempre que se apliquen las políticas nacionales e internacionales necesarias para fomentar la agricultura. Afirma además que es poco probable que se produzcan situaciones de escasez a nivel mundial, pero siguen existiendo problemas graves a nivel nacional y local que pueden empeorar a menos que se hagan esfuerzos bien dirigidos.

Una vez más se evoca a Thomas Malthus⁸ que sostenía que era inevitable que la población superara a la producción de alimentos y la consecuencia sería una hambruna. Pero en los últimos 200 años, con la Revolución Industrial, la Revolución del Transporte, la Revolución Verde y la Revolución Biotecnológica, Malthus ha sido en gran medida desacreditado. La situación de los últimos meses no cambia eso, dice la mayoría de los expertos. Pero sí demuestra los problemas que pueden surgir.

Algunos especialistas opinan que el futuro es auspicioso y que no hay de qué preocuparse. El mundo nunca estuvo al borde de exceder su capacidad de producir alimentos, y hoy son suficientes las tierras con potencial cultivable. El agua tampoco es una limitante porque en el futuro será rentable desalinizar el agua oceánica.

Otros, en cambio, sustentan una perspectiva más pesimista. Es el caso de Harriet Friedmann, experta en sistemas alimentarios de la Universidad de Toronto, que argumenta que hay una insostenibilidad malthusiana en la forma en que se practica la agricultura, que degrada la diversidad genética y el medio ambiente tanto que eventualmente llegará a un punto de inflexión y el hambre se extenderá. Otros están en desacuerdo. En su opinión, los ricos acaparan demasiado de todo, incluyendo la biomasa. Por el momento, simplemente poner fin a los subsidios a los agricultores estadounidenses y europeos permitiría competir a los agricultores pobres.

Se ha sugerido, entonces, que los problemas se deberían a que podríamos estar llegando al límite de las posibilidades para las tres fuentes principales de crecimiento en la producción de cultivos que son el aumento de la tierra cultivada, el incremento de la frecuencia de las cosechas (en general mediante riego) y el aumento de los rendimientos. Sin embargo, de acuerdo a la FAO, un examen detallado del potencial de producción no apoya este punto de vista a nivel mundial, aunque en algunos países, e incluso en regiones enteras, sigue habiendo problemas graves que pueden

⁶ Guida, 2008

⁷ FAO, World agriculture: towards 2015/2030

⁸ New York Times, 25 de junio de 2008

hacerse más profundos. En los próximos treinta años, los países en desarrollo necesitarán 120 millones de ha adicionales para cultivos, lo que representa un incremento global del 12,5 por ciento. Esto es sólo la mitad de la tasa de crecimiento observada entre 1961-63 y 1997-99. A nivel mundial, hay un potencial adecuado de tierra de labrantío no utilizada.

Una comparación de suelos, terrenos y climas con las necesidades de los principales cultivos sugiere que 2 800 millones de ha adicionales son idóneas en diversos grados para la producción de cultivos temporales y permanentes de secano. Esto representa casi el doble de lo que se está cultivando actualmente. Sin embargo, sólo una fracción de esta tierra adicional está realmente disponible para una expansión agrícola en un futuro previsible, ya que es mucho lo que se necesita para preservar la cubierta forestal y para apoyar el desarrollo de infraestructuras. La posibilidad de acceso y otras limitaciones también son obstáculos en el camino hacia cualquier expansión importante.

El riego es crucial para los suministros de alimentos del mundo. En 1997-99, la tierra de regadío representaba solamente una quinta parte aproximadamente de la superficie de labranza total en los países en desarrollo, pero producía dos quintas partes de todos los cultivos y casi tres quintas partes de la producción de cereales. Se espera que siga en aumento el papel desempeñado por los regadíos. Sin embargo, los recursos hídricos serán un factor importante que limitará la expansión en el Asia meridional, que estará utilizando el 41 por ciento de sus recursos renovables de agua dulce para 2030 y en el Cercano Oriente y África del Norte, que estará utilizando el 58 por ciento. Estas regiones tendrán que utilizar el agua con mayor eficacia.

El tercer factor son los rendimientos. En los cuatro últimos decenios, el aumento de los rendimientos representó cerca del 70 por ciento del incremento de la producción de los cultivos en los países en desarrollo. En los años noventa se apreció una disminución en el crecimiento de los rendimientos. Por ejemplo, los rendimientos del trigo crecieron a una tasa media del 3,8 por ciento anual entre 1961 y 1989, pero sólo al 2 por ciento anual en el período 1989 a 1999. El crecimiento de los rendimientos seguirá siendo el factor subyacente que permitirá los incrementos en la producción de cultivos en el futuro. Se estima que el 80 por ciento aproximadamente de los futuros incrementos en la producción de cultivos en países en desarrollo tendrán que proceder de la intensificación: mayores rendimientos, aumento de cultivos múltiples y períodos de barbecho más cortos.

Como vemos, la complejidad de los factores que intervienen en el precio de los alimentos es muy alta. Si bien las tendencias estructurales muestran la solidez del mercado mundial de alimentos, dada su priorización en términos relativos, en el corto plazo nadie tiene claro cuanto podrá afectar la actual crisis esta situación. De todos modos es relevante relevar los análisis realizados en relación al rol de los pequeños productores en este contexto, los que fueron realizados esencialmente en el momento del alza de los productos agrícolas.

6) LOS MERCADOS DE ALIMENTOS Y EL ROL DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.

Los análisis que relacionan la situación estructural de alza de los productos agrícolas y las oportunidades para los pequeños productores son incipientes y no necesariamente permiten abordar el tema con precisión.

Un problema siempre complicado es el uso indiscriminado y la presentación estadística agrupada de explotaciones denominadas familiares, pequeños productores y campesinos. En un sentido muy amplio La CEPAL estima que el 80% de las explotaciones agropecuarias de América Latina son familiares, si bien bajo esta definición entran productores muy diversos según las características de cada país, región y tipo de producción.⁹ Es que precisamente el cambio tecnológico desplaza en muchos casos a los asalariados de la producción y unidades que sólo utilizan trabajo familiar pueden controlar volúmenes de producción y de riqueza muy importantes, como es el caso típico de muchas unidades agrícolas de Argentina ligadas a la exportación de cereales y oleaginosas.

El Grupo Chorlavi ha optado por definir con más precisión a los pequeños productores: “Se refiere en términos generales a productores con acceso limitado a tierra y agua, que se dedican principalmente a la actividad agropecuaria en productos tradicionales, con el concurso principalmente de los miembros de sus familias y que normalmente se asocian para participar en los mercados. Entre éstos cabe distinguir a aquéllos que son productores netos de alimentos, es decir, que logran producir más alimentos y, por lo tanto, generar mayores ingresos que lo que necesitan; de aquellos que son consumidores netos de alimentos y que por lo tanto la producción en sus parcelas resulta insuficiente para consumir o adquirir los alimentos que necesitan en sus hogares. Entre estas dos situaciones pueden encontrarse varios casos intermedios.”¹⁰

Si se toma a América Latina en su conjunto la producción de alimentos excede a las necesidades de su población. Pero dejando de lado a los grandes productores y exportadores de alimentos de Sudamérica, la situación es distinta. Así los países centroamericanos han sido fuertemente afectados por las subas de los alimentos. Esta región importa el 41% del maíz, el 40% del arroz y el 15% del frijol que consume. La suba del precio del maíz que se importa de EE.UU. por el aumento de la producción de etanol en ese país ha afectado claramente a los consumidores. En el agro centroamericano los pobres rurales llegan al 60% de promedio, son jornaleros, la mayor parte temporales durante el corte del café y la caña azúcar o campesinos que se caracterizan por cultivar parcelas pequeñas, de mala calidad, y por dedicar su producción para el autoconsumo de familias numerosas.¹¹

De acuerdo a estudios del IICA en Centroamérica la oferta nacional de frijol es producida por aproximadamente 700 mil pequeños y medianos productores que cultivan alrededor de 600 mil ha por año y que no sobrepasan las 3.5 ha por productor. En el caso del maíz blanco más de un millón de familias de pequeños productores cultivan el maíz en una extensión de alrededor de 1.5 ha por año¹². En este contexto su rol es decisivo ya que la seguridad alimentaria y la importancia de los pequeños productores agrícolas y trabajadores rurales cubre gran parte de la trama social rural.

Distinto es el caso de los grandes países productores de alimentos con estructuras agrarias también heterogéneas pero con gran peso de las explotaciones medianas y grandes. Ello se refleja en la forma en que se visualiza el alza de los precios internacionales. Así en la reunión realizada en mayo de 2008 del Consejo

⁹ Para Martine Sirven, jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, las unidades familiares son aquellas que tienen trabajo familiar, ausencia de empleados permanentes y logros de ingresos suficientes para su reproducción.

¹⁰ Grupo Chorlavi. Fondo Mink'a. Convocatoria al concurso 2008. “Alza de precios agrícolas: ¿Una oportunidad para los pequeños productores rurales?”.

¹¹ Programas Especiales para la Seguridad Alimentarias (PESA) de Centroamérica (mayo 2008). Alza de precios de los alimentos básicos en Centroamérica.

¹² IICA (2005). Mapeo de las Cadenas Agroalimentarias de maíz blanco y frijol en Centroamérica. Nicaragua. Proyecto SICTA, IICA/COSUDE.

Agropecuaria del Sur que integran Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay se consideró que en la región no se percibe un desabastecimiento generalizado de alimentos, y que la producción de los países que representan contribuyó a sostener la oferta mundial de alimentos, reduciendo significativamente el desbalance entre producción y consumo de los principales granos. Y que el alza de los precios internacionales constituye una oportunidad excepcional para aumentar la producción y las exportaciones y consolidar la sustentabilidad y desarrollo del sector agropecuario.

Si bien esta declaración expresa la tendencia principal de la producción agropecuaria, ello no implica que en estos países no existan también una gran cantidad de explotaciones pequeñas que no necesariamente acompañan estos procesos de captación de excedentes.

En Brasil, donde la pobreza rural y urbana es relevante, y las unidades familiares agrícolas llegan a 4.2 millones de los cuales 2 millones son pobres, se ha abordado en forma conjunta la provisión de alimentos y el fortalecimiento de las unidades agrícolas familiares a través del Programa de Adquisición de Alimentos producidos por agricultores familiares que asegura acceso de las familias pobres urbanas a la alimentación, merienda escolar y abastecimiento de hospitales, creando un mercado sólido para el sector. Esto es muy significativo en el Nordeste del país la región de mayor pobreza urbana y rural.

A este programa hace alusión el actual Representante Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, Josué Graziana Da Silva que señala: “En muchos casos... los agricultores familiares aceptan la competencia externa. Lo que parece ser su mayor problema no es la liberación de los mercados, sino su propia inserción en ellos. Eso no se garantiza con protección genérica, sino con políticas públicas que trasladen una parte de la demanda para la cosecha de los pequeños. La estructuración de las políticas de desarrollo dirigidas a la agricultura familiar es el pasaporte que les falta. En las últimas décadas, muchos gobiernos descuidaron la producción enfatizando un abanico de iniciativas sociales en el campo. Sin duda ellas son importantes. Pero la intervención estatal debe seguir dos vías: ayudar a las familias vulnerables a superar sus obstáculos, pero, al mismo tiempo, incentivarlas a producir más, expandir sus mercados y consolidar los espacios conquistados”

La importancia de los pequeños productores en la generación de bienes destinados a la exportación ha sido negada por gran parte de la literatura latinoamericana por muchas décadas¹³ Como resabio de estas perspectivas, el documento producido por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe “Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y el Caribe” de agosto de 2008, señala:

“Potenciar la pequeña agricultura, asociando de mejor modo el crecimiento agrícola con la reducción de la pobreza y el manejo sustentable de los recursos naturales, representa una gran oportunidad de transformar el problema en parte de la solución. Los pequeños productores que, por un lado concentran los mayores índices de pobreza e indigencia en los países de la región, producen, por otro, los alimentos para consumo interno (no transados en los mercados mundiales) que constituyen hasta el 80% del consumo de energía y fuente de proteínas vegetales de los hogares de menores ingresos en la Región, como el maíz para consumo humano, el frijol, la yuca, la papa, etc” (2008, p.18). El documento finaliza señalando que las oportunidades de aprovechar las variaciones de precios internacionales son para los países

¹³ Véase una perspectiva alternativa a estas visión en Barsky, O. (1990)

exportadores de alimentos como Argentina y Brasil y dentro de esos países para el sector de agronegocios.

Como vemos, no es posible entender a partir de estas consideraciones en qué aspecto podrían beneficiarse los pequeños productores que estarían orientados a mercados internos cuya conformación no guardaría relación con el alza internacional de los alimentos transables a escala internacional. En realidad esta es una visión errada de que estas unidades están excluidas de la producción de artículos para la exportación. Ya en 1982 Emiliano Ortega cuestionaba tal afirmación mostrando que la producción campesina de café representaba el 75% del total de las exportaciones bolivianas de este producto, el 70% de las de Ecuador, el 63,2 de las de Venezuela, el 54,8% de las de Perú, el 53,8% de las de México, el 39,1% de las de Brasil y el 29,5% de las de Colombia. En relación al cacao, tal relación era del 69,1% en Venezuela, del 65% en Ecuador, del 67,5 en Perú, del 45,9% en México, del 30,2% en Brasil.

Asumiendo entonces que importantes sectores de pequeños productores pueden estar asociados a la exportación, también es importante señalar que aún en la colocación de productos tradicionales (lácteos, arroz, maíz, trigo, soya, etc), tal como los enumeran las bases del concurso de Chorlavi 2008, la suba internacional de precios impacta en los mercados internos. Lo importante es entender en cada país y producto como se construyen estas relaciones.

Así, un estudio realizado por el IICA en junio de 2008 señala que los efectos de los aumentos de precios internacionales sobre la producción, comercio y consumo en cada país dependen del grado en que dichos precios se transmitan a los respectivos mercados nacionales. Muchos factores afectan este tipo de transmisión, tales como:

- a) Magnitud de la dependencia de la producción o consumo interno en la exportación o importación del producto agrícola considerado.
- b) Nivel de competencia y la existencia de distorsiones en los mercados domésticos.
- c) Políticas comerciales aplicadas.
- d) Variaciones del tipo de cambio de la moneda nacional

En América Latina los precios internacionales de los productos agrícolas básicos suelen estar amortiguados por intervenciones gubernamentales directas.

El estudio señala que los impactos sobre las familias rurales son muy distintos entre países y entre regiones de un mismo país, dependiendo del grado de transmisión de los mercados externos a los internos, de su estructura de producción y del peso relativo de sus unidades agrícolas (comerciales o familiares de subsistencia). En este último caso impactos negativos del precio de los alimentos en tanto consumidores pueden ser compensados en tanto la expansión agrícola absorba como asalariados a miembros de estas familias.

7) LOS PROYECTOS DEL CONCURSO DEL GRUPO CHORLAVI

El concurso de proyectos del Fondo Mink'a de Chorlaví 2008 "*Alza de precios agrícolas: ¿una oportunidad para los pequeños productores rurales?*", entre las preguntas planteadas priorizó las siguientes: ¿Cómo pueden pequeños productores, que cuentan con recursos limitados, aprovechar las condiciones de altos precios de productos agrícolas tradicionales para posicionar mejor su producción, tanto frente al

Estado, como a la sociedad y el mercado? y ¿Es que la caída de los precios afecta ese posicionamiento y su seguridad alimentaria?

Podría pensarse que el título del proyecto es parcial, ya que rápidamente los precios agrícolas bajaron, en parte por algunas de las mismas razones por las que habían subido ahora funcionando a la inversa en el contexto de la crisis internacional. No sabemos si la magnitud de la crisis afectará aún más negativamente a los precios, pero hasta ahora se han mantenido en niveles aún superiores que la media de las últimas décadas, lo cual legitima el planteo inicial de la convocatoria. De todos modos habría que incorporar la extrema volatilidad actual de los precios de los productos agropecuarios como un factor a considerar en los análisis del impacto económico y de las estrategias de las organizaciones de productores.

La tensión social objetiva que aparece en relación a las explotaciones de pequeños productores familiares es su doble carácter de productores con acceso a mercados de productos e insumos y de consumidores en tanto productores familiares. Los pobres en América Latina y el Caribe son, en una alta proporción, rurales. Obtienen parte de sus alimentos de su propia producción o de mercados informales donde las fuertes variaciones de precios de los productos afectan a su vez la seguridad alimentaria de los sectores urbanos y rurales de menores recursos.

Los ocho proyectos aprobados en el Concurso tienen elementos que permiten avanzar sobre el conocimiento de esta situación. Así, el proyecto sobre la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCP) de la Universidad Autónoma de Chapingo, México, plantea con mucha claridad la tensión que hemos señalado provoca el alza de precios dado el doble rol de productores-consumidores de las pequeñas explotaciones familiares.

“Paradójicamente, el alza de precios agrícolas crea, por un lado, oportunidades económicas para todos los productores, mejorando el ingreso principalmente a los de mayor integración al mercado y especialización productiva; pero, por otro lado, afecta al pequeño productor agrícola como consumidor, por su dependencia en el mercado para el abastecimiento de alimentos. En consecuencia, las ganancias económicas asociadas a las nuevas oportunidades creadas por el alza de precios pueden ser más que revertidas por un aumento del costo de los alimentos, resultando potencialmente en pérdidas netas.”

Los proyectos tienen diversidad de objetivos y su comparación no es sencilla porque algunos son extremadamente genéricos en relación a la cantidad de organizaciones, productos, beneficiarios y productores involucrados y otros abordan experiencias acotadas a ciertos productos y mercados. En la gran mayoría, sin embargo, aparecen dimensiones comunes sobre ciertos temas que pueden facilitar una visión comparativa. Estas dimensiones son:

- a) Acciones que apuntan a capturar excedentes para los productores avanzando en la cadena de comercialización y/o transformación de los productos.
- b) Acciones destinadas a fortalecer los aspectos productivos mejorando la competitividad de los productores.
- c) Esfuerzos por consolidar el capital social acumulado fortaleciendo las organizaciones de productores y consumidores.
- d) Acciones organizacionales para incidir en la construcción de políticas públicas que fortalezcan a estos sectores sociales.

Ejemplificaremos lo señalado reseñando lo presentado en los proyectos:

7.1. Alteraciones en los procesos de comercialización.

En el proyecto que analiza el caso de la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCP), que tiene 300.000 miembros y es una entidad de tercer grado extremadamente heterogénea que incluye a muchos productores que han sido reubicados en sus tierras, la iniciativa tiene el objetivo de asegurar un mercado estable a los productores, a precios competitivos, mientras que al mismo tiempo les facilita y abarata el abastecimiento de alimentos.

Por otro lado, intenta reestablecer los canales de comercialización tradicionales, como son tiendas de abarrotes, mercados locales establecidos e itinerantes (tianguis) favoreciendo a los pequeños distribuidores y comercializadores, que han sido afectados por las grandes cadenas de supermercados integradas a los sistemas agro-alimentarios globalizados.

Desde el 2005 se iniciaron dos proyectos. Una red de suministro de productos básicos y un plan de recuperación y reestablecimiento de las cadenas de comercialización tradicionales.

En cuanto a lo primero, mediante convenios con el gobierno nacional y el estatal de Veracruz se entregan a 100.000 miembros de la organización una canasta básica de alimentos por un precio extremadamente bajo. El proceso ha sido el de avanzar en grandes procesos de comercialización urbanos y rurales adquiriendo una gran Central de Abasto y estableciendo un Convenio con la Confederación Nacional de Agrupaciones de Comerciantes de Centros de Abasto.

Con éxito en las áreas urbanas, el proyecto no funciona plenamente en las áreas rurales, que son heterogéneas. Como señala el documento “en las actuales condiciones de rompimiento de las redes locales de acopio y abasto no sólo por el crecimiento de las cadenas de supermercados, sino también por lo impredecible del ingreso económico debido al inmenso desempleo, el empleo temporal y el autoempleo, la adquisición semanal de la canasta, aún a ese precio, ha sido difícil para la mayoría de los miembros del sector rural, no así para las zonas urbanas o conurbanas.” Un representante del Centro de Veracruz así lo ilustra: *“en nuestra región en donde un trabajador o jornalero a veces cuenta con trabajo 2 o tres días a la semana no se le pudo encajonar a comprar productos que serían un lujo, como café soluble, embutidos, latas de tomate, y mas bien en la región se hacen compras muy limitadas de los productos que más necesitan para llenarse y no para alimentarse... el pequeño productor más bien hace sus compras a granel, una vez que vendió su cosecha, compra sus 5 toneladas de maíz, su costal de azúcar, y ahí se la va llevando entre eso y el jornal”*

Se ha tenido en cambio más éxito en zonas de mayor nivel adquisitivo y con estrategias más tradicionales de comercialización que involucran directamente a los productores. Ello ha sido un efecto indirecto del proyecto central, aprovechando los recursos organizacionales que el mismo generaba:

Es interesante entonces como el impacto de proyectos de envergadura y movilizadores como los desarrollados por esta organización dinamizan mecanismos tradicionales como los mercados y ferias locales cuyo rol debe ser reevaluado en

relación a los beneficios que reciben los pequeños productores agrarios en tanto oferentes y demandantes, al igual que los consumidores urbanos.

En la misma dirección el proyecto de FUCEMA en Jujuy, Argentina, reflexiona sobre la experiencia de la feria campesina llevada adelante por los pequeños productores, con presencia relevante de población indígena, de la Quebrada de Humahuaca en la ciudad de este nombre que permite colocar los productos directamente a los consumidores. Similares experiencias han sido desarrolladas con fuerza en la Provincia de Misiones y arrojan muchas ventajas en relación a aspectos económicos, sociales y organizacionales. Tal como se señala en el proyecto se destacan la viabilidad y los beneficios de los llamados circuitos ecocomerciales cortos que permiten a los productores mantener un importante grado de control de la distribución de excedentes dentro del canal comercial.

En este punto el proyecto del CEPES en Perú muestra como el alza en el precio de los productos agrícolas y sucesivos esfuerzos organizacionales permitieron el pasaje de la producción de maíz a productos de mayor valor como el café y la cúrcuma apoyados por una asociación y la consolidación financiera de una Cooperativa que pudo movilizar capitales locales en esta dirección. Se señala que "...condiciones ideales como los buenos precios no son suficientes para lograr impulsar el crecimiento y menos desarrollo económico de los productores, existe un conjunto de factores ligados a la institucionalidad, a la consolidación de los modelos asociativos, al rol de la inversión pública local, a las acciones de la cooperación, que sumados a un contexto favorable de precios altos hacen de esto un proceso"

El proyecto del Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas de México analiza en esta dimensión la evolución de las agroindustrias familiares que utilizan como materia prima al amaranto, que han crecido en forma importante por su cercanía a la ciudad de México y que han desarrollado formas crecientemente sofisticadas de transformación del producto. Esta integración de procesos y venta comercial directa a través de locales y puestos ambulantes genera ingresos que han permitido retener a muchos jóvenes e integrar fuertemente a las mujeres en la dirección de las actividades.

El proyecto del CREA-ME y ASPROFRUTHO de Colombia refleja una experiencia donde los productores avanzaron de la producción de productos tradicionales a la de fresa articulándose con un empresario mayorista, para luego organizarse como asociación y vincularse directamente con intermediarios y con la agroindustria aprovechando la cercanía a la ciudad de Medellín. Si bien el caso no está asociado a precios internacionales coyunturalmente altos ni a productos básicos, como marcaba el llamado del concurso, se trata de una experiencia "clásica" de articulación de procesos hacia adelante que tienen significativo impacto local.

El proyecto de Veterinarios sin Fronteras de Guatemala, centrado en aspectos productivos, a partir de su estrategia de agricultura campesina sustentable se propone recuperar mercados locales que han casi desaparecido de abonos orgánicos, semillas criollas y pequeños excedentes productivos.

El proyecto de FOVIDA de Perú se plantea la integración con cadenas agroindustriales de manera de crear la sostenibilidad en la producción de papa de dos zonas del país y financiar cambios productivos que garanticen productividad y la ocupación de nichos de mercado diferenciados.

El proyecto del MUCAAR de Argentina se propone incidir con capacitación sobre la participación, en lo relacionado a este punto, de las mujeres en las ferias francas

En síntesis. Los ejemplos ilustra sobre la presencia de muy diversas situaciones, no sólo de tipo nacional, sino también regionalmente y por productos. En la literatura agraria no abundan los estudios que al analizar las estructuras sociales agrarias incluyan una perspectiva más abarcadora que la recogida desde la esfera de la producción. Sin embargo la introducción de la dimensión regional y dentro de ésta el análisis del proceso de circulación de ciertos productos que definen la estructura productiva en este nivel son centrales. Como muestran los proyectos, el grado de heterogeneidad de los pequeños productores no puede realizarse restringiéndolo a las características de la unidad productiva, son relevantes el grado de contacto que se establece con los mercados (peso relativo de la producción comercializable y de autosubsistencia), como el tipo de mercado con el que se realiza la conexión.

Se aprecia en varios ejemplos que el acceso a los tramos superiores de los canales de comercialización es relativamente sencillo cuando se crean las condiciones adecuadas de cantidad y calidad, lo que permite evitar las fuertes distorsiones provocadas por los intermediarios. También la agrupación de volúmenes y diversidad a través de las ferias francas son experiencias que tienen diversas consecuencias positivas sobre los ingresos y sobre el fortalecimiento de las organizaciones, lo que destaca a su vez efectos indirectos positivos.

7.2. Mejora de la producción.

No todos los proyectos centraron su atención en esta problemática. Los que diseñaron propuestas específicas fueron:

El proyecto de Veterinarios sin Frontera en Guatemala con una propuesta de Agricultura Campesina Sustentable se plantea la recuperación de prácticas tradicionales y agroecológicas de producción de alimentos, como la elaboración de aboneras, la diversificación de productos de la parcela, la incorporación de abono orgánico en las parcelas, la recuperación de semillas criollas. Se trata esencialmente de evitar la dependencia de insumos externos como los agroquímicos y las semillas mejoradas.

El proyecto FOVIDA de Perú en uno de los proyectos estudia como los productores del Valle de Chillán han adoptado una estrategia agroecológica que elimina de manera progresiva la contaminación provocada por el uso de pesticidas y su sustitución por métodos de control ecológico y prácticas culturales y por control biológico. Igualmente en el manejo del suelo se promueve la incorporación de abono orgánico y la renovación permanente de semilla. al igual que técnicas de post-cosecha.

En el otro proyecto en el Valle del Mantaro se construyó una cadena productiva de actores públicos y privados para el desarrollo de papa nativa con pigmentación. Se trata de la recuperación de material genético y de prácticas tradicionales articuladas con procesos innovativos y la multiplicación de semilla de calidad.

En el caso del cultivo de fresa en Colombia se impulsa una adecuada asistencia técnica y provisión de insumos para generar productos de alta calidad dentro de patrones claros de modernización.

En el caso del proyecto sobre feria en la Quebrada de Humahuaca se menciona la necesidad de observar las estrategias de uso de los principales productos, analizando el origen de las mismas, diferenciándolas en tradicionales, incorporadas y mixtas.

7.3. Fortalecimiento de las organizaciones de productores y consumidores.

Todos los proyectos subrayan la importancia de analizar como el desarrollo de estas actividades han consolidado a las organizaciones de productores. Sólo el proyecto de UGOCP en México centra su análisis en su accionar en tanto organización destinada a defender a los consumidores y poniendo quizás menor énfasis en las acciones hacia los aspectos productivos.

Algunos proyectos son más detallados e incluyen acciones de capacitación en gestión para las entidades y otros subrayan su rol en tanto capaces de manejar adecuadamente recursos financieros. Algunos proyectos destacan el análisis del impacto de los acuerdos, alianzas estratégicas e intercambios con otras organizaciones y actores locales.

7.4. Incidencia en la construcción de políticas públicas favorables.

Dada la alta interrelación histórica con proyectos de desarrollo rural varios proyectos presentan una fuerte articulación con agencias estatales. De hecho uno de los proyectos de Argentina es directamente presentado por una dependencia estatal. En el caso del proyecto de la UGOCP de México el programa Sistema de Abasto Rural Popular y Obrero (SARPRO) es resultado de un convenio de colaboración entre el gobierno estatal de Veracruz y la Financiera Rural dependiente del Estado Federal con la UGOCP, y con participación de la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Economía.

En otros casos se reciben apoyos de gobiernos locales y regionales e incluso organismos internacionales interesados en el fortalecimiento de los productores involucrados.

Existen otras dimensiones presentes en algunas proyectos como el rol de las mujeres (proyectos Sec. Agricultura Argentina, proyecto fresa en Colombia, proyecto amaranto en México, pero sólo en el primer caso definen la centralidad del proyecto) lo que hace a esta dimensión menos comparable.

8) PREGUNTAS COMUNES A LOS PROYECTOS.

Recordando la pregunta central del concurso que era: **¿Cómo pueden pequeños productores que cuentan con recursos limitados, aprovechar las condiciones de altos precios de productos agrícolas tradicionales para posicionar mejor su producción, tanto frente al Estado, como a la sociedad y el mercado?**

Y teniendo en cuenta lo hasta aquí planteado, las cuatro dimensiones enumeradas serían las que tienen alta capacidad comparativa y las preguntas que podrían orientar el desarrollo de los estudios serían:

En relación a los procesos de comercialización.

1. Dado que todos los proyectos asignan alto valor operativo a la modificación de los procesos de comercialización, ¿se han previsto estudios sobre le carácter de los mercados en relación a su dinamismo?¹⁴ ¿se han previsto estudios específicos sobre

¹⁴ Así, por ejemplo, los estudios realizados por RIMISP para Argentina analizan distintas situaciones para los pequeños productores de acuerdo a su articulación a mercados no dinámicos, de moderado dinamismo o dinámicos. Véase Schejtman, A. y Barsky, O.(2008)

las cadenas de comercialización de los principales productos de los pequeños productores en la zona de manera de apreciar en qué medida las acciones desarrolladas han modificado la distribución de los excedentes entre los actores involucrados?

2. Para ello, ¿se han identificado con claridad los actores participantes y las articulaciones principales en las cadenas?

3. ¿En qué medida los pequeños productores pueden utilizar sus experiencias asociativas de comercialización para insertarse en mejor forma en ellos o para organizar sistemas de comercialización alternativos que permitan mejorar su posición relativa?

4. ¿Hay innovaciones en las formas de organización de los pequeños productores en relación a los procesos de comercialización?

En relación a los procesos productivos las preguntas serían:

1. ¿Las estrategias alternativas de producción han sido aceptadas rápidamente por los productores?

2. ¿Si hay productores que las rechazaron, que tipo de sujetos sociales eran y que razones esgrimieron?.

3. ¿Las nuevas estrategias han tenido resultados visibles o relevantes para los productores? ¿En qué aspectos?

4. ¿Si las estrategias impulsadas no han sido alternativas sino de introducción de tecnologías con uso de agroquímicos, fertilizantes, semillas mejoradas, etc. que resultados se han obtenido?

5. ¿En qué medida estos procesos han afectado la distribución de los excedentes entre los actores participantes (productores, proveedores de insumos, agentes comercializadores, etc).? ¿Las alzas de los costos de producción en fertilizantes y mecanización son mayores para los pequeños productores? ¿En ese caso como compensan esta situación?

6. ¿Cuál es el impacto de estas iniciativas sobre los segmentos más pobres en los territorios, los trabajadores, agrícolas, los campesinos sin o con poca tierra?

En relación al fortalecimiento de las capacidades institucionales:

1. ¿Son útiles para aprovechar los posibles beneficios producto del alza de precios las experiencias previas de acción colectiva de los pequeños productores?

2. ¿Qué tipo de experiencias son conducentes a ello: apoyo a la producción, adquisición conjunta de insumos, comercialización por medio de contratos, gestión asociativa? ¿Movimientos reivindicativos? ¿Experiencias de participación en circuitos alternativos de comercialización? ¿Para quiénes sí y para quiénes no, considerando los diversos segmentos de pequeños productores?

3. ¿Cuáles son las mayores dificultades para el fortalecimiento de las organizaciones:

a) Baja capacidad de gestión institucional; b) Diferenciación de intereses entre los distintos tipos de integrantes de la asociación; c) Falta institucional de recursos financieros y logísticos?

En cuanto a la incidencia sobre las políticas públicas

1. ¿Las acciones, como las mencionadas arriba, están logrando posicionar mejor a los pequeños productores en el mediano y largo plazo tanto en los mercados y en la sociedad, como respecto a las políticas públicas?

2) ¿Qué políticas públicas han implementado los países ante esta alza de precios?
¿Los pequeños productores y sus movimientos han logrado influir en dichas políticas?
¿Han ayudado estas políticas a los pequeños productores? ¿Qué están haciendo los programas y proyectos de desarrollo para ayudar a los pequeños productores de estos rubros básicos?

3) ¿Qué lecciones de política pública pueden surgir de estas experiencias?

Bibliografía citada.

Barsky, Osvaldo. "Políticas agrarias en América Latina". Ed. Imago Mundi, Buenos Aires, 1990.

FAO. "World agricultura: towards 2015/2030, Summary report", Roma, 2002.

Güida, J.J. "Los precios agrícolas y la Argentina en el marco regional e internacional", Documento de Trabajo, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2008.

Grupo Chorlavi. Fondo Mink'a. Convocatoria al concurso 2008. "Alza de precios agrícolas: ¿Una oportunidad para los pequeños productores rurales?".

IICA. "Mapeo de las cadenas Agroalimentarias de maíz blanco y frijol en Centroamérica. Proyecto SICTA, IICA/COSUDE, Nicaragua, 2005.

OCDE-FAO, "Perspectivas agrícolas, 2007.2016".

PESA (Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria) de Centroamérica. "Alza de precios de los alimentos básicos en Centroamérica", 2008.

Piñeiro, Martín. "El contexto internacional y regional y el desarrollo agropecuario y la vida rural en América Latina", IICA, mimeo, Buenos Aires, 2008.

Schejman, Alejandro y Barsky, Osvaldo (compiladores). "El desarrollo rural en la Argentina", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.