

*Juan Carlos Cortés García **

El sector agropecuario más allá de la crisis alimentaria del 2007- 2008

SUMARIO: I. Panorama internacional.
II. El sector agroalimentario en México.
III. Las recomendaciones de política para el sector agropecuario. IV. Bibliografía.

I. Panorama internacional

Importancia del sector

Anivel internacional, para evaluar la importancia socioeconómica del sector agropecuario, incluyendo los múltiples eslabonamientos que tiene con el resto de las actividades económicas, fue desarrollado un estudio por el IICA, BID, CEPAL, FIDA, GTZ, Banco Mundial y USAID, que concluyó que la participación del PIB agropecuario en el total de una economía, al incluir la transformación, los insumos y los servicios, se eleva al menos en 4 a 5 veces más.

Incluso, en el contexto de la difícil situación económica mundial que prevaleció el 2009 y de la cual ya hay algunos indicios internacionales de recuperación, el sector agropecuario jugó un papel contracíclico, demostrado con crecimientos positivos de su PIB en las diferentes naciones, mientras que el PIB de las economías en su conjunto declinaba.

Por otra parte, existen cerca de 1,300 millones de empleos mundiales relacionados con la agricultura, por lo que ésta es la primera actividad económica mundial. Además, más del 40% de la población mundial depende directamente de los mercados agrícolas locales; sin embargo, las presiones de la urbanización y los precios de las tierras agrícolas no cesan de crecer.

En este mismo sentido, un estudio elaborado en el 2010 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 25 países ha demostrado que el sector agropecuario es el que más ha contribuido a reducir la pobreza, con una participación mayoritaria del 52%; otros factores

* Presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA).

importantes, pero de menor importancia fueron las remesas y los ingresos no agropecuarios (contribuciones del 35 y 13%, respectivamente); por lo tanto, el sector agropecuario es clave para combatir la pobreza.

Asimismo, el Banco Mundial señaló en su “Informe para el Desarrollo del 2008”, que si un país crece uno por ciento y ese avance viene del sector agropecuario, le genera a los tres deciles más bajos de la población, 2.5 veces más capacidad de gasto que cualquier otro sector.

Por otra parte, el estudio de la CEPAL, FAO e IICA de las “Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en América Latina” para el 2009 concluye que es necesario repensar el modelo de desarrollo vigente y replantear el papel y la importancia del sector agropecuario; que este sector sigue siendo uno de los más importantes de la economía regional, en términos de empleo, PIB y en las exportaciones, y que se ha demostrado que un dólar invertido en el agro reditúa más que uno invertido en otros sectores y que, por lo tanto, es necesario invertir más y mejor en este sector.

Los mercados de commodities

Derivado de la crisis alimentaria del 2007-2008, el tema alimentario fue priorizado dentro de las agendas de los diferentes países. En el 2009, este tema fue opacado por la crisis económica-financiera de ese año, pero siguió vigente en las agendas mundiales, y en primera instancia de las naciones desarrolladas y de los organismos internacionales.

Posteriormente, el tema alimentario volvió a posicionarse desde finales del 2010 con una gran cantidad de noticias y pronunciamientos a nivel nacional e internacional, ante el nuevo repunte en los precios internacionales de los *commodities*.

A partir del segundo semestre del 2010 los precios internacionales de los alimentos iniciaron una tendencia alcista que ha llevado a tener, a inicios del 2011, el Índice de Alimentos de la FAO en su máximo nivel histórico. Estas alzas de precios en los últimos meses son evidentes en maíz, trigo, soya, arroz, y en los productos que de estos se derivan. Hoy en día el índice de precios en alimentos de la FAO es más alto que el pico registrado en plena crisis alimentaria en el 2008.

Pero, más allá de los granos básicos y oleaginosas, hay una clara tendencia al alza en los *commodities* agrícolas que incluyen al algodón, café, etc. y también en los productos pecuarios, como la carne de res y la carne de cerdo, aun cuando en menor medida que para los productos agrícolas.

Incluso, el tema alimentario ya ha trascendido a esferas internacionales en las cuales anteriormente no era parte de sus agendas, como es la Cumbre del G-8 en julio del 2009 en Aquila, Italia, donde se emitió una Declaratoria Conjunta sobre Seguridad Alimentaria Global, firmada por 40 naciones y organis-

mos multinacionales, entre ellos el G-8, G-5, FAO, Banco Mundial, FMI, OCDE y OMC, en el cual expresaron que: *La seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura deben permanecer como temas prioritarios de la agenda política.*

Los factores que han mantenido al tema alimentario en un nivel muy alto en la agenda mundial son muchos y muy diversos, desde circunstancias climáticas adversas coyunturales; la degradación de la tierra agrícola; la elevación del precio de los insumos productivos, derivado en buena medida de lo que acontece con el precio del petróleo; la menor disponibilidad de tierra apta para cultivo y de agua para riego; la mayor volatilidad que registran los mercados internacionales de *commodities*; las implicaciones previsibles del cambio climático para la agricultura, y el crecimiento de la población, los ingresos y la demanda en naciones densamente pobladas, como China e India.

Por lo tanto, las recomendaciones internacionales de reforzar la seguridad alimentaria y de favorecer el desarrollo de los sectores agropecuarios, como una estrategia para reducir la pobreza, que han surgido desde el 2007 y 2009, se vuelven a reafirmar a inicios del presente año, siendo innumerables y muy variadas las referencias.

Durante el Foro Internacional de Organizaciones de Productores en París, Francia, llevado a cabo el 16 y 17 de junio de este año, el presidente Nicolás Sarkozy señaló que: *el sector agropecuario sufre de la volatilidad de precios y el incremento de las materias primas, por lo que es imperativo que la agricultura sea una prioridad en las agendas de los países.* Además que: *la ayuda pública dedicada a la agricultura en los últimos 20 años se redujo de más del 15% a menos del 5 por ciento.*

La OCDE y la FAO en su Informe Conjunto de Perspectivas hacia el año 2020, señalan que la producción de alimentos debe aumentar más del 40% para el año 2030 y del 70% para el 2050, comparado con los niveles promedio del 2005-2007, y que las mayores inversiones en el sector agropecuario son parte de la solución. Más recientemente los expertos empezaron a señalar que, en el caso de los países desarrollados este incremento necesario hacia el 2050 es del 100 por ciento. Sin embargo, según la FAO, la tasa de crecimiento de la producción agrícola se espera que caiga hasta el 1.5% de aquí al 2030 y al 0.9% entre 2030 y 2050, en comparación con la tasa de crecimiento de 2.3% por año desde 1961.

Un indicador clave que incide en el tema alimentario son los bajos niveles de inventarios mundiales, particularmente vinculado al índice (%) de cantidad de inventarios en relación al volumen de granos utilizado. Es una realidad que desde hace años se generó una tendencia a la reducción de los niveles de inventarios de *commodities* en los diferentes países considerando que ni las empresas, ni los gobiernos, estuvieron dispuestos a seguir absorbiendo el costo financiero del almacenamiento.

No obstante, esta situación se ha exacerbado por el menor ritmo de crecimiento de la oferta en relación a la demanda, de tal forma que a nivel mundial, la

relación de inventarios *versus* uso de maíz se ha reducido, al pasar de un nivel cercano al 30% hace una década, a menos del 20% actualmente. Algo similar ha pasado con la soya, que de una relación inventarios/uso entre 25 a 30%, se ha venido reduciendo para ubicarse en los últimos años en alrededor del 15 por ciento.

La menor relación de inventarios respecto al uso total implica que el balance disponibilidad-demanda mundial de granos y oleaginosas sea muy frágil, sobretodo en un escenario en el que las perspectivas para los inventarios mundiales no son favorables, al esperarse para el cierre del ciclo 2010/2011 menores inventarios respecto al año previo.

En este escenario de bajos inventarios mucho ha tenido que ver la creciente demanda de granos y oleaginosas por parte de países importadores clave. Los países desarrollados han continuado incrementado su demanda combinada de maíz, soya y trigo, pero las llamadas economías emergentes como aquellas que conforman el bloque BRIC (Brasil, Rusia, India y China), lo han hecho a un mayor ritmo, de manera que el volumen total de la demanda ha superado al correspondiente a los Estados Unidos y a la Unión Europea juntos.

Destaca en esta tendencia de mayor demanda de granos del grupo BRIC, el destinado a la alimentación animal: de un volumen agregado de 165 millones de toneladas anuales de granos que se utilizaban en estos países como pienso hace 10 años, pasó a utilizarse para este fin poco más de 210 millones de toneladas, contrastando con lo sucedido en la Unión Europea, en donde se ha mantenido igual el volumen destinado al consumo animal y con el caso de los Estados Unidos, en donde incluso se ha reducido.

Es notable el caso particular de China por la influencia que ha tenido y sigue teniendo en el mercado mundial de granos, derivado de la fuerte demanda que ejerce por el dinamismo de su economía. Hasta 1992 el consumo de soya en China había permanecido estable en 10 millones de toneladas anuales, pero luego empezó a aumentar hasta llegar a cerca de 70 millones de toneladas anuales, tendencia similar para el caso de los derivados del frijol soya: la pasta y el aceite.

Ante una producción interna de soya en China estabilizada en los 10 millones de toneladas, la creciente demanda se ha venido cubriendo con importaciones, con el fuerte impacto que esto ha representado en el mercado internacional de las oleaginosas.

En este país asiático los inventarios de granos (maíz, arroz, trigo) sólo han tenido una leve recuperación, después de la abrupta reducción que tuvieron en los años 2006-2007, lo cual sigue siendo un factor de fragilidad.

En particular, el balance disponibilidad-consumo de maíz en China ha estado muy parejo en los últimos años, lo que implica un crecimiento nulo de los inventarios finales, y peor aún, los pronósticos de los especialistas hacia el año 2020 reflejan un agudo déficit creciente, lo que va a implicar grandes necesidades de importaciones de maíz, en parte para soportar la recuperación

de la porcicultura en ese país, cuya piara de 446 millones de cabezas es mayor al agregado de los siguientes 43 países que le siguen en importancia.

En suma, son muchos y muy diversos los indicadores que apuntan a una fragilidad en el balance disponibilidad-demanda mundial de alimentos, que han resultado en innumerables señalamientos de los organismos internacionales a los países a cuidar su balance interno para asegurar el abasto de alimentos para su población, lo cual implica que se encaucen los suficientes recursos de apoyo para impulsar la producción y productividad.

Prueba de ello, es que en la reunión del pasado mes de diciembre de la COP 16 en Cancún, la FAO expresó que los recursos para el desarrollo agropecuario están llegando al punto más bajo de su historia, señalando como referencia una cifra de apenas un 4% del PIB en las economías en desarrollo, y en este sentido, fue enfático en que los países con déficit de alimentos deben incrementar la parte de la agricultura de sus presupuestos nacionales, del nivel actual a por lo menos un 10% del total.

Asimismo, en el USDA Ag Forum del 2011 se señaló que para el presente año a nivel mundial el consumo de trigo será mayor a la producción en alrededor de 15 a 20 millones de toneladas y en el caso de nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos, se espera una reducción en los inventarios finales, con lo cual seguirá prevaleciendo una importante presión alcista sobre sus precios.

En específico para EUA, fue señalado que para el ciclo 2010/11 se espera un incremento en los precios de la mayoría de *commodities* agropecuarios, tal y como se muestra en la tabla anexa, resaltando los mayores aumentos para algodón y trigo.

Tabla 1
Principales cultivos en EUA.

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12e.	% Cambio 2010/11
Trigo	6.78	4.87	5.70	7.50	31.6
Maíz	4.06	3.55	5.40	5.60	3.70
Soya	9.97	9.59	11.70	13.00	11.10
Arroz	16.80	14.40	12.40	13.00	4.80
Algodón	47.80	62.90	81.50	110.00	35.00

Fuente: Glauber, J. (February 2011). Outlook for the Farm Economy in 2011. USDA Agricultural Outlook Forum 2011. Arlington, Virginia, Estados Unidos.

En este foro también fue comentado que, resultado del comportamiento de los precios de los productos agrícolas, el índice de precios al consumidor para todos los alimentos estaba registrando una tendencia al alza desde marzo del 2010 y con una expectativa para el 2011 del 3 a 4 por ciento.

Además, se espera que la producción de maíz del ciclo 2010/11 se vea reducida en 4.9% lo que, aunado a una mayor demanda para su uso para etanol (39.8% del total en 2010/11 vs. 11.1% en 2002/03), mantendrá muy reducidos los inventarios finales, a solamente un 40% del nivel del año previo y por primera vez desde 1996/97 por debajo de la barrera psicológica de los mil millones de bushels, equivalente tan solo al 5% respecto al uso total. Algo similar sucede con la soya, con inventarios finales apenas superiores a los 100 millones de bushels, el 4% del uso total.

Por otra parte, los mercados de futuros de *commodities* se han visto influenciados en los últimos años por transacciones que realizan inversionistas con la finalidad de obtener ganancias, y que no necesariamente están vinculados a las actividades productivas.

El interés abierto de los contratos no comerciales de maíz en la Bolsa de Futuros de Chicago fue a finales del 2010 más alto que el que se tenía en el 2008, ya de por sí considerado elevado, y una de las causas de la crisis alimentaria.

Uno de los factores que ha favorecido la mayor especulación en los mercados de granos es el comercio electrónico, que en los casos de los futuros de maíz y soya, de manera electrónica se realizan ya el 88% del total de las transacciones.

Además del mayor auge de los mercados de futuros, la alta correlación que existe entre los distintos grupos de *commodities* ha representado mayor volatilidad. En particular, el precio del petróleo ha estado determinando en buena medida la tendencia del resto de *commodities*, incluidos los alimentos, ya que en primera instancia tiene injerencia directa con el precio de los fertilizantes.

Un ejemplo de lo anterior fue lo presentado por el presidente Nicolás Sarkozy en el Foro ya señalado en el pasado mes de junio, quien mencionó que el 85% de las transacciones son realizadas por actores financieros que nunca tienen contacto con la mercancía, además que el volumen de transacciones en los mercados de materias primas ha aumentado más allá de las cifras de producción. En el mercado de Chicago, por ejemplo, se intercambia 46 veces la producción de trigo y 24 veces la producción de maíz, por lo cual el tema especulativo debe ser atendido.

Por otra parte, en las Perspectivas Anuales de la FAO-OCDE hacia el 2020, en lo concerniente a los biocombustibles, las perspectivas puntualizadas fueron que el uso de producción agrícola como materia prima para biocombustibles continuará su crecimiento, debido a los objetivos y políticas de apoyo a los biocombustibles.

Además, se puntualizó que para el 2020 se estima que se utilizarán para producir combustibles el 13% de la producción mundial de cereales secundarios; el 15% de la producción de aceites vegetales y el 30% de la producción de azúcar de caña.

En este mismo estudio se señala que a ciertos niveles del precio del petróleo, la producción de biocombustibles en muchos países se hace viable, incluso sin políticas de apoyo, por lo que si los precios del petróleo subieran, se incentivaría aún más el uso de materias primas agrícolas para biocombustibles.

El cambio climático y su incidencia en la producción de alimentos

El cambio climático es una variable adicional de gran relevancia, reconocida y estudiada a nivel internacional. Los organismos internacionales apuntan a reducciones en la producción mundial de alimentos hacia el 2030 de al menos el 10% y de efectos en la productividad de los cultivos, como el caso del maíz, que apuntan a una reducción en la producción global del 16 por ciento.

En buena medida, y vinculado a este cambio climático, se han estado registrando una serie de anomalías climatológicas que han exacerbado más el tema alimentario, como es el caso de Rusia que siendo el quinto productor mundial de trigo (9% del total) y el cuarto exportador global (13% del total), registró el año pasado la peor ola de calor en toda su historia en la zona del Mar Negro, reduciendo su producción en 32% y sus exportaciones en un 81 por ciento.

De acuerdo a los diversos especialistas a nivel mundial, lo acontecido en Rusia refleja la vulnerabilidad mundial en el tema de la seguridad alimentaria, confirmado con la prohibición de sus exportaciones de granos que se extendió al presente año, al haberse afectado severamente las siembras, y propiciado el retiro del 10% de la oferta mundial de trigo, que provocó alzas en los precios por arriba del 50 por ciento.

Lo anterior, impactó en los mercados mundiales, incluyendo a países que no se abastecen de Rusia, como es el caso de México, pero que depende en al menos el 40 a 45% en las importaciones para abastecer su mercado interno.

Ya más recientemente, se reconoció el fenómeno de la Niña, presente en Sudamérica para la temporada 2010-2011, con posibles afectaciones importantes a países productores y exportadores de alimentos, como son Argentina y Brasil. Posteriormente, se registraron inundaciones en Australia, otro productor importante de alimentos; pero afortunadamente, estos fenómenos tuvieron un impacto bastante menor a los señalamientos iniciales.

Para finalizar este listado de anomalías, con las heladas recientes en nuestro país (febrero del presente año), particularmente en Sinaloa, se tuvieron afectaciones de más de 550 mil hectáreas de las 750 mil que se tenían sembradas.

Aun con los esfuerzos importantes de la autoridad por resarcir la pérdida anterior con incentivos para la resiembra, la realidad es que habrá una producción menor de maíz blanco en México del orden de los 2.5 a 3 millones de toneladas.

Todos estos fenómenos han repercutido en general en los precios de todos los *commodities*, cuyas cotizaciones ya alcanzan niveles mayores a los registrados en el contexto de la crisis alimentaria del 2007-2008. Y todo esto, en un entorno en el cual la FAO recomienda que los países se abastezcan internamente por lo menos de un 75% de su demanda total de alimentos.

En junio del 2011 el CGIAR, ILRI y Climate Change Agriculture and Food Security publicaron un estudio llamado *Puntos críticos del cambio climático e inseguridad alimentaria en las zonas tropicales*. Este estudio comenta que el período de crecimiento de los cultivos disminuirá en un 5% o más en las áreas de los trópicos, incluyendo áreas densamente cultivadas de México, Brasil, sur y occidente de África, los llanos del Ganges en India y el Sudeste Asiático. Lo anterior, implica que la mayoría de los países de los trópicos requerirán una adaptación de los actuales sistemas agrícolas.

Además agrega que para el 2050, la duración del periodo de crecimiento cambiará a menos de 120 días (el cultivo es muy difícil en lugares con menos de 120 días), en diversos lugares en todos los trópicos, especialmente en México, noreste de Brasil, sur y occidente de África, e India. Éstas representan áreas importantes por su alta exposición al cambio climático.

Asimismo, en este estudio se concluye que, con el incremento del coeficiente de variabilidad de las precipitaciones, la agricultura será muy difícil y que, de hecho, gran parte de los trópicos ya experimenta precipitaciones muy variables por encima del promedio del 21% para las zonas cultivadas, y cualquier aumento en esta variabilidad hará que la agricultura sea más precaria. Puntualiza que áreas grandes de África, el sur de Asia, México y Medio Oriente, ya presentan un coeficiente de variabilidad mayor al 25 por ciento.

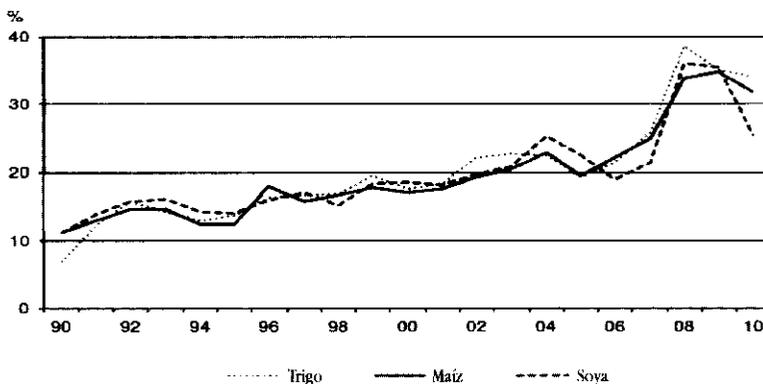
En el contexto de estas perspectivas la seguridad alimentaria será más relevante y, en este sentido, Bruce Campbell, director de Climate Change Agriculture and Food Security, comentó que ya hemos visto con los incrementos de precios del 2008 y 2010 que la seguridad alimentaria es un fenómeno internacional y el cambio climático es casi seguro que va a intensificar esa interdependencia. Además, agregó que el comercio internacional en los productos agrícolas es también probable que asuma aún más importancia para todas las regiones, en la medida que el cambio climático intensifique los límites existentes de los sistemas agrícolas nacionales, para satisfacer las necesidades domésticas de alimentos.

Para la reunión de Davos del World Economic Forum del presente año, por segundo año consecutivo, el Reporte de Riesgos Globales que se elabora para este encuentro colocó como uno de los factores de riesgo económico, la volatilidad en los precios de los alimentos, y como un área determinante de los grandes riesgos globales la baja inversión en el sector agropecuario.

En mayo del presente año 8 organismos internacionales (IFAD, Fondo Monetario Internacional, UNCTAD, WFP, Banco Mundial, OMC, IFPRI y UN HLTF) coordinados por la FAO y la OCDE realizaron un reporte especial sobre *Volatilidad de precios en los mercados agroalimentarios* como una solicitud de los países del G-20, con el fin de buscar opciones para mitigar el riesgo asociado a la volatilidad de precios agropecuarios.

En este documento, las organizaciones involucradas expresan preocupación por el impacto de los altos precios de los alimentos en la seguridad alimentaria de los hogares de los países más vulnerables, debido a que varios de los factores que causaron la crisis alimentaria de 2007/2008 están presentes hoy en día.

Gráfica 1
La volatilidad implícita para los principales cultivos



1/La volatilidad implícita refleja las expectativas de que tan volátiles serán los precios y es medido como un % de la desviación en los futuros (6 meses delante), en relación al valor subyacente esperado. Esto es, los incrementos en la volatilidad implícita reflejan el cómo las condiciones del mercado, así como eventos impredecibles, se traducen en mayor incertidumbre hacia adelante.

Fuente: FAO, OECD, otros organismos internacionales. Mayo 2011. *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*. Coordinación: FAO y OECD.

Asimismo, se explican los factores determinantes de los mayores precios y volatilidad en un futuro como lo son: la creciente población e ingreso en economías emergentes; una mayor demanda para generar biocombustibles; la alta correlación con los crecientes precios del petróleo; los bajos e inciertos niveles de inventarios; los factores climáticos adversos; las restricciones a las exportaciones; la depreciación del dólar, y la especulación en los mercados de futuros. Concluye que *este catálogo de factores apunta a un escenario de mayores precios reales y al riesgo de mayor volatilidad en los años futuros.*

Por otro lado, el secretario general de OCDE, el doctor José Ángel Gurría mencionó, con respecto a la volatilidad de precios, que el riesgo de precios altos es mayor que el de precios bajos; que las fluctuaciones de producción provocadas por variaciones en los rendimientos en los principales países exportadores de productos agrícolas ha sido una fuente muy importante de volatilidad de los precios internacionales, y que se espera que las variaciones en los rendimientos de los productos agrícolas causadas por eventos climatológicos tengan en el futuro un mayor efecto en la volatilidad de precios.

Recomendaciones de los organismos internacionales

Diferentes organismos internacionales han realizado diversas recomendaciones para enfrentar la situación actual del sector; en el caso de 10 organismos internacionales coordinados por la FAO y OCDE (IFAD, Fondo Monetario Internacional, UNCTAD, WFP, Banco Mundial, OMC, IFPRI y UN HLTF), recomiendan lo siguiente a los países que conforman el G-20:

- Adoptar acciones para fortalecer la productividad, sustentabilidad y la capacidad del sistema agroalimentario mundial de sobreponerse a situaciones adversas.
- Establecer un Sistema de Información de Mercados Agropecuarios.
- Mejorar la información y transparencia en los mercados de futuros.
- Fortalecer las disciplinas internacionales en el seno de la OMC sobre restricciones a importaciones y exportaciones, así como a los esquemas de apoyos internos.
- Facilitar las compras de alimentos con fines humanitarios, especialmente del Programa Mundial de Alimentos (PMA), evitando restricciones a las exportaciones o impuestos extraordinarios.
- Eliminar políticas nacionales que subsidian (o mandatan) la producción de biocombustibles.
- Proveer apoyo donde se requiera aumentar la capacidad para implementar sistemas de reservas de alimentos de emergencia.

- Continuar apoyando a los países en desarrollo durante crisis alimentarias, incluyendo la previsión de financiamiento adecuado de las instituciones financieras internacionales.
- Mayores esfuerzos para proveer opciones de administración de riesgo orientadas al mercado.
- Fortalecer la coordinación de políticas con relación a la volatilidad de precios.

Por otro lado, en el Foro de Perspectivas Agrícolas celebrado en febrero del presente año en Washington, D.C. por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA Ag Forum) se sugirió dar prioridad en la educación y extensión para proveer información; asistencia técnica; inducción de mejores tecnologías; menor dependencia de agroquímicos (ej. fertilizantes); uso más eficiente del agua (ej. riego por goteo y sistemas de irrigación); aumento en rendimientos; conservación de los recursos naturales, prácticas de conservación y proyectos de mandatos (ej. regulaciones ambientales), cuidando no afectar la rentabilidad de las actividades productivas; prioridad en la biotecnología; cambios en las políticas para la investigación e innovación; mayores recursos para investigación para aumentar la productividad y para la protección de plagas y enfermedades; tolerancia a sequía; manejo antes y después de la cosecha para reducir pérdidas, etcétera.

Posteriormente en junio del presente año, al presentar las Perspectivas Agrícolas de la OECD-FAO 2011-2020, fue señalado que se recomienda promover la mejora de la productividad y una necesaria inversión en: investigación, desarrollo en el sector agrícola, infraestructura e instituciones, y para mejorar la resistencia del sector ante el cambio climático y la escasez de recursos. Como reflexión final fue expresado en este Foro que, reconociendo que la volatilidad seguirá siendo una característica de los mercados agrícolas, son necesarias políticas coherentes que la reduzcan cuando sea posible y limiten sus efectos negativos.

II.- El sector agroalimentario en México

Perspectivas del sector

A inicios del presente año estuvimos viendo como mejoraban las expectativas de crecimiento para la economía mexicana, tanto desde el punto de vista de aquellas generadas por los organismos internacionales, como por el gobierno mexicano y por especialistas privados, de manera que la perspectiva de manera generalizada se había ubicado entre un 4% y 5% de crecimiento para el PIB.

Posteriormente, ya para el segundo semestre, las perspectivas de crecimiento económico para México empezaron a ser acotadas (menores al 4% del PIB), resultado de los serios temores de una nueva recesión en Estados Unidos, como principal destino para nuestras exportaciones, particularmente de productos manufacturados, y el escenario de insolvencia que prevalece en diversos países de la Unión Europea.

En el caso particular del sector primario, luego de crecer 5.7% el 2010, se esperaba que tuviera un crecimiento más moderado en el 2011, pero igualmente importante para el desarrollo del país, principalmente de las zonas rurales. No obstante, el INEGI ha reportado recientemente que el PIB al primer semestre del año para el sector agropecuario es de -0.89%, principalmente debido a los efectos adversos de las heladas a inicios de febrero en el noroeste del país; fue señalado por los especialistas que la expectativa de crecimiento del PIB para el agro, de no haber ocurrido este fenómeno, hubiera sido mayor.

En cuanto al comercio exterior, en el año 2010 las exportaciones agroalimentarias de México alcanzaron poco menos de 17 mil millones de dólares, registrando un crecimiento del 12.8% respecto al 2009 confirmando así, en su momento, la recuperación de la economía estadounidense, principal destino de nuestras ventas agroalimentarias externas. Sin embargo, nuestras importaciones crecieron a un ritmo ligeramente mayor (13.4%), ampliando el saldo negativo de la balanza agroalimentaria al ubicarlo en -3,448 millones de dólares, en relación al año anterior.

Las condiciones prevalecientes en el 2011 hacen prever que seguirán aumentando, tanto las exportaciones como las importaciones de alimentos, lo que, aunado a los relativamente altos precios de los *commodities* que importamos y al comportamiento del tipo de cambio el cual, aun con sus altibajos, tiende al fortalecimiento del peso, redundará en un mayor déficit comercial en el sector, pudiéndose ubicar alrededor de los 4 mil millones de pesos.

Por otro lado, el entorno mundial y nacional del maíz está determinando que el precio promedio de ese grano importado puesto en zona de consumo (llamado técnicamente precio de paridad de importación) se ubique cerca de los 4 mil quinientos pesos por tonelada, alrededor de 30% por arriba del máximo registrado en el 2008.

Sin lugar a dudas, lo acontecido en Sinaloa repercutirá en presiones adicionales sobre los precios del maíz para el presente año, particularmente si consideramos que después de esta helada se ha registrado un período de sequía importante en el norte del país y más recientemente una helada atípica en el centro del país. Resultado de estos diversos fenómenos meteorológicos acontecidos el presente año se espera una menor producción de granos del orden de las 5.8 millones de toneladas.

Esta situación de presión al alza en los mercados no es exclusiva del maíz, sino que es similar en el sorgo y otros granos y oleaginosas que compiten en uso, en superficie y como alternativas de ingresos a los agricultores. En el lado opuesto están los consumidores de estos cultivos, la agroindustria y los productores pecuarios, que ven incrementados sus costos, sin poder repercutirlos totalmente en sus productos finales.

Es de reconocer que el incremento en los precios de los *commodities* que se ha estado registrando es favorable para la agricultura, que representa la principal actividad económica para las zonas rurales que concentran cerca del 25% de la población, pero a la vez ésta genera mayores presiones y dificultades para los sectores consumidores de granos, como es el sector pecuario y la industria, además de las presiones inflacionarias inherentes a este fenómeno.

Problemática del Agro

En caso de una nueva crisis alimentaria, el impacto en México sería severo debido a que somos un país cuyo abasto de alimentos depende del exterior en un alto porcentaje. Importamos el 30% de los granos básicos que consumimos y el 88% de las oleaginosas. También en algunos cárnicos tenemos un alto grado de dependencia; por ejemplo, en la carne de cerdo, importamos el 42 por ciento.

Además, de acuerdo a información presentada en el USDA Ag Forum este año, es notable el hecho de que México va está destacando como uno de los principales mercados (importadores) a nivel mundial de productos agrícolas. De acuerdo a las proyecciones actualizadas del USDA, México será hacia el 2020 el segundo comprador mundial de granos básicos y de cárnicos (res, pollo y cerdo), solamente superado por Japón (por un margen mínimo), país sin posibilidad de aumentar su producción interna.

A diferencia de otros países de menores ingresos, en los que se llegan a registrar desabastos graves que derivan en disturbios sociales, es muy probable que en México el impacto sea más bien en precios que en disponibilidad, perjudicando en mayor medida a los segmentos de población más pobres, que destinan más de tres cuartas partes de sus ingresos al gasto en alimentación.

En lo que corresponde a los sectores productivos agropecuarios, el mayor impacto se tendría en las actividades pecuarias consumidoras de granos forrajeros y oleaginosas, las cuales ya importan alrededor de 20 millones de toneladas anualmente. Los altos precios de los *commodities* impactan en sus costos de alimentación, sin que puedan repercutirlo directamente en los costos de los productos finales de cárnicos y lácteos, al menos no en el corto plazo, ante las limitantes del poder adquisitivo de los consumidores.

Aunque los especialistas concuerdan en que los precios de los alimentos seguirán altos durante el 2011 y hacia el mediano plazo, también hay consenso en que hoy, más que nunca, la manera de protegerse de la alta volatilidad, tanto por el lado del productor como por el lado del consumidor, es utilizando instrumentos de administración de riesgos, como es el caso de las coberturas en el mercado de futuros.

En el caso específico de México, 10 organismos internacionales coordinados por la FAO y OCDE reconocen el avance de nuestro país en el manejo de Riesgo, al mencionar que a nivel mundial hay una necesidad de aprender lecciones de países como México, que se han convertido en “sofisticados” en el desarrollo de un marco para el análisis de riesgos y la adopción de medidas innovadoras para gestionarlos.

Es indudable que dentro de toda la problemática que enfrenta el sector agropecuario mexicano, un reconocimiento de esta naturaleza debe ser resalado y el mismo está muy vinculado con los avances que se tienen en Programas como las Coberturas y la Agricultura por Contrato.

El minifundio un problema estructural

Para entender la problemática del sector es necesario analizar diferentes factores vinculados con las necesidades y servicios básicos de la población. Un estudio del CONEVAL en 2008 concluyó que en la República Mexicana 25 estados poseían un porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria entre 4.7 y 10%; 6 estados registraron un porcentaje entre 10 y 15%; mientras que el estado restante (Tabasco) mostró un porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria grave de entre un 15 y 20%. Hacia el 2010, 9 entidades mostraron un aumento significativo en este porcentaje, mientras que sólo 2 mostraron una disminución. Además, según datos del CONEVAL, a partir del 2007 se comenzó a revertir la tendencia en la reducción de la pobreza que se venía observando desde 1997.

La pobreza rural en lo particular presenta una situación más grave ya que, según cifras del CONEVAL e INEGI (2008), es cerca del doble que en zonas urbanas. Además, más del 95% de la población rural tiene al menos una carencia social, de acuerdo a la nueva metodología para la medición de la pobreza que, además de considerar la suficiencia del ingreso para adquirir una canasta básica, considera la carencia de seis derechos sociales: Educación, salud, seguridad social, calidad de los espacios de vivienda, acceso a servicios básicos y alimentación.

Por otro lado, está el rezago educativo que representa una barrera al desarrollo y afecta especialmente a la población rural, en donde los niveles de instrucción son menores en comparación con las zonas urbanas: Un tercio de los jefes de hogares rurales son analfabetas (el doble que en las zonas ur-

banas) y el porcentaje de jefes de hogar con primaria incompleta es 1.5 menor en zonas urbanas que rurales.

Por otra parte, en México alrededor del 60% de las unidades de producción corresponden a la pequeña agricultura, misma que enfrenta dificultades para generar economías de escala. El insuficiente grado de organización y compactación de suelos implica nula capacidad de generar economías de escala; compra de insumos a costos menos favorables; nulo acceso al financiamiento; dificultades para acceder a tecnologías de punta; baja capacidad gerencial y administrativa, y poco poder de negociación en el desplazamiento de cosechas.

Además, en nuestro país la productividad agropecuaria es muy reducida: De acuerdo al Banco Mundial es de 3,022 dólares anuales por trabajador en México, en comparación con un rango de 20 a 40 mil dólares en países desarrollados, lo que nos ubica incluso por debajo de países de América Latina como Brasil, Costa Rica, Chile y Argentina.

La estructura agraria de México es uno de los principales problemas estructurales del campo mexicano en materia productiva agropecuaria, agudizado por la escasa organización de los productores. La producción en pequeña escala genera dificultades para brindar a los campesinos un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de una familia; de esta manera, ante un campo atomizado y con insuficientes ingresos, los jóvenes emigran quedando una proporción mayor de mujeres y adultos mayores.

Además, el fraccionamiento de la tierra ha continuado con las herencias y con la barrera que implica no contar con el dominio pleno de la propiedad, favoreciendo el seguir siendo minifundista. Lo anterior, conlleva que en México, el promedio de área cultivada (hectáreas) por unidad de producción sea de 8, y para 60% de las unidades de producción de solamente 2.1 hectáreas, mientras que en Estados Unidos, como nuestro principal competidor, es de 176.1 hectáreas.

Asimismo, está el tema de la falta de valor agregado en la producción primaria, la cual está concentrada en productos de menor valor; un ejemplo es que un 70% de la superficie cosechada se utiliza para cereales y forrajes, sin embargo el valor de la producción sólo representa el 42.7% del total, mientras que la superficie cosechada para frutas y hortalizas representa el 9.9% del total, pero el valor de su producción es del 36.2 por ciento.

Por otra parte, la baja escala de producción limita la generación de ingresos y por ende la rentabilidad y favorece el rentismo: un estudio de PRO-CAMPO en el 2007 reveló que el 42.2% de la superficie trabajada es rentada.

Además, parte de la problemática que enfrentan los sectores productivos del país está ligado a la falta de *organización económica* ya que, aun cuando algunas empresas cuentan con esquemas organizativos sólidos, son las menos.

III. Las recomendaciones de política para el sector agropecuario

La agricultura de autoconsumo

Para hacer frente a la problemática estructural que enfrenta el agro en México se requieren instrumentos diferentes para la atención de los productores de autoconsumo y la agricultura comercial, reconociendo la importancia de ambos. En el caso de los programas gubernamentales de apoyo, se requiere que algunos estén orientados al soporte asistencial y otros al fomento productivo. Por parte de las políticas también deben ser prioritarias aquellas que generen alternativas de empleo en las áreas rurales y otras que favorezcan la generación de economías de escala.

Las alternativas de empleo, diferentes a las actividades agropecuarias, en las áreas rurales son necesarias debido a que, aun cuando el agro es la principal actividad económica de estas zonas, es incapaz de generar suficiente empleo para toda la población que habita (casi una cuarta parte del total nacional).

En el caso de las economías de escala, es necesario adecuar el marco jurídico para tener plena certidumbre de la propiedad y por otro lado, hace falta una mejor organización de los productores.

Por su parte, el papel de los esquemas organizativos, particularmente de cara a la concentración en las cadenas de alimentos, es el de generar economías de escala para el aprovisionamiento de insumos a precios más competitivos; mayor poder de negociación en la comercialización de su producción; el ofertar mayor volumen y con mayor valor agregado; el acceso al financiamiento a tasas más favorables; y la adquisición de bienes de capital y tecnología de punta.

Otras recomendaciones en ámbitos de acción prioritarios de la política agrícola para atender la agricultura de autoconsumo son la dinamización de los mercados internos, a través del estímulo productivo a la pequeña agricultura; el desarrollo de mercados agroalimentarios; la gestión de riesgos por medio de apoyos gubernamentales; el desarrollo de capacidades técnico productivas y empresariales de los productores rurales; y una política que impulse los servicios de capacitación y asistencia técnica profesional y especializada a los productores y que, por lo tanto, aumente las probabilidades de éxito.

Por otra parte, también hace falta una agenda de política pública con atención a la pequeña agricultura que refuerce una visión de fomento productivo, para lograr que la pequeña agricultura realmente tenga una mayor inserción en los mercados.

También se necesita mejorar el sistema de derecho, debido a que el actual no ofrece certidumbre a las inversiones, afecta el valor de los activos, e incentiva los conflictos a nivel agrario: En México, de acuerdo a la Secretaría

de Reforma Agraria, existen 22 estados con niveles alto/medio de riesgo de conflictos agrarios, y solamente un total de 10 entidades son catalogadas como de riesgo bajo o nulo en materia de riesgos agrarios.

Datos de un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad reflejan que el valor de una hectárea ejidal que no tiene dominio pleno es aproximadamente 15% inferior a una que si lo tiene. Además, contrario a lo que se esperaría, y de acuerdo a las cifras oficiales de INEGI (Censo del 2007), la propiedad social ha estado creciendo y sigue representado más del 50% del total de la tierra.

Por todo lo anterior, es necesario incentivar la escala de producción; definir claramente los derechos de propiedad; bajar costos notariales para transitar al dominio pleno; y la unificación del Registro Público de la Propiedad.

Además, hace falta una estrategia de investigación y desarrollo tecnológico que focalice la investigación agrícola en zonas de potencial, tanto elevado como reducido, y conceda prioridad a la investigación que beneficie a los pequeños productores.

En general, es necesario atender las restricciones tecnológicas, económicas, institucionales y ambientales que enfrenta la pequeña agricultura, de modo que ésta contribuya a incrementar la oferta local de alimentos; reducir la vulnerabilidad de las familias rurales, ante la inseguridad alimentaria; mejorar el ingreso de las familias para superar la pobreza rural; y mitigar los impactos ambientales de la actividad agropecuaria.

Al día de hoy, se identifican al menos tres tipos diferentes de unidades de producción: Productores de autoconsumo; productores con potencial productivo o de transición, con posibilidades de insertarse de lleno en el mercado; y los productores plenamente orientados al mercado, cada uno de ellos importante y, como ya se señaló, que requieren un tratamiento diferenciado para su atención y apoyo. Se deben de identificar las diferentes necesidades de cada una de ellas, para su debida atención con los instrumentos pertinentes y reconociendo que, en primera instancia, se debe dar plena atención a las necesidades básicas de la población, como lo es la alimentación, salud y educación.

En el caso de la agricultura comercial, se requieren otro tipo de apoyos, orientados al fomento productivo y a la productividad, que le permita competir en condiciones más equitativas con las importaciones que provienen de otras naciones, principalmente desarrolladas, en las cuales se otorgan apoyos importantes a su sector.

La agricultura comercial

En primera instancia habría que reconocer que la mejor manera de protegerlos es fortalecer la producción interna de alimentos y reducir la dependencia externa.

Para ello es necesario impulsar políticas integrales de gobierno con visión de mediano y largo plazo que incentiven la producción del campo y que integralmente atienda los elementos estructurales, las políticas sectoriales, así como el marco jurídico.

Dentro de los principales elementos que debe contener esta nueva propuesta de política pública de largo plazo, independientemente de los temas coyunturales que requieran su atención, están los siguientes:

- Separar el *desarrollo rural de la política agropecuaria* (recursos y programas), reconociendo que ambos son importantes.
- Contar con *presupuestos multianuales*, como lo tienen los principales socios comerciales: EUA con el Farm Bill y la UE con la Política Agrícola Común (PAC).
- Impulsar *instrumentos financieros* acorde a las necesidades del sector en materia de financiamiento, almacenamiento, seguros, etc.
- Desarrollo de *infraestructura*: red eléctrica, redes de frío, puertos, etc.
- Política más agresiva de *promoción de las exportaciones agroalimentarias*, como la tienen otras naciones (ej. Brasil y Chile).
- *Régimen fiscal diferenciado* para el sector agropecuario, que promueva la inversión.
- *Unificar temas en los cuales tiene injerencia más de una dependencia*, siendo que en otros países todo el tema rural y alimentario lo llevan los Ministerios de AGRICULTURA (Ej. Normas o Protocolos Sanitarios para el uso de agroquímicos, en los cuales tiene injerencia SAGARPA, COFEPRIS y SALUD).
- *Establecimiento de Normas Oficiales*, alineadas con las vigentes en los principales socios comerciales, que favorezca la regulación de los mercados.
- *Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra*, que ofrezca certidumbre a la inversión y favorezca la generación de economías de escala.
- Revisión al *marco jurídico y regulatorio del agua*.
- Aprovechamiento de los avances que ofrece la biotecnología (OGM's) y el *uso de semillas mejoradas*.
- Inversión en *tecnología* y en general impulso a la *innovación tecnológica*.

Como es más que elocuente a lo largo de este capítulo, a partir del 2007-2008 el tema de los alimentos ha estado en la parte alta de las prioridades de las agendas de desarrollo de los organismos internacionales, así como de los países, y en primera instancia de las naciones desarrolladas; por lo anterior, es de la mayor importancia que este nivel de priorización tenga lugar también en México hacia el futuro.

IV. Bibliografía

- Banco Mundial. (2010). *World Development Indicators 2010*. Washington D.C.: Autor.
- . (2007). *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. Washington D.C.: Autor.
- Campbell, B. (2011, junio). *How to Integrate the Climate Challenge into Farmers' Decisions*. París: CGIAR.
- CEPAL, FAO, IICA. (2009). *Perspectivas de la Agricultura y el Desarrollo Rural en las Américas: Una Mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José: IICA.
- Cervantes-Godoy, D. & Dewbre, J. (2010). *Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction*. Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 23. París: OECD.
- CONVAL. (2009). *Evolución de la Pobreza en México*. Ciudad de México: Autor.
- Ericksen, P. et al. (2011, junio). *Mapping Hotspots of Climate Change and Food Insecurity in the Global Tropics*. Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). CGIAR.
- FAO, OECD & otros Organismos Internacionales. (2011, mayo). *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*. Coordinación: FAO y OECD.
- G120. (2011, junio). *Food Challenges: Worldwide Farmers Speak Up!* Declaraciones del Foro. OCDE. París, Francia.
- G8. (2009, julio). *L'Aquila Joint Statement on Global Food Security*. Aquila, Italia.
- Glauber, J. (2011, febrero). *Outlook for the Farm Economy in 2011*. USDA Agricultural Outlook Forum 2011. Arlington, Virginia, Estados Unidos.
- Grupo Interagencial de Desarrollo Rural IICA, BID, CEPAL, FIDA, GTZ, Banco Mundial, USAID. (2004, enero). *Más que alimentos en la mesa: La real contribución de la agricultura a la economía*. Coronado, Costa Rica: IICA.
- INEGI. (1991). *VII Censo Agrícola y Ganadero*. Ciudad de México: Autor.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2009, diciembre). *Competitividad del Sector Agropecuario Mexicano*. Ciudad de México: Autor.
- OECD-FAO. (2011). *Agricultural Outlook 2011-2020*. París: Autor
- SAGARPA. (2008, agosto). *PROCAMPO e Ingreso Objetivo: Lineamientos de Reforma*. Ciudad de México: Autor.
- Sarkozy, N. (2011, junio). *Discours de Monsieur Le Président de la République. Forum des agriculteurs de monde, conférence sur le défi alimentaire*. París, Francia.

- Secretaría de la Reforma Agraria. (2004, abril). *Política Agraria: Proyección 2004-2006*. Ciudad de México: Autor.
- SEDESOL. (2000). *Indicadores de Educación*. Ciudad de México: Autor.
- SIACON, SAGARPA. (2009). *Información Sectorial*. Ciudad de México: Autor.
- Urquía, N. (2011, agosto). *Apoyo en la Elaboración de Políticas para el Desarrollo Agrícola y Rural*. Ciudad de México.
- USDA. (2011, febrero). *Agricultural Outlook Forum 2011: Today's Strategies & Tomorrow's Opportunities*. Declaraciones del Foro. USDA. Arlington, Virginia, Estados Unidos.
- . (2011, febrero). *USDA Agricultural Projections to 2020*. Interagency Agricultural Projections Committee. Washington, D.C.: USDA.
- World Economic Forum, et al. (2011, enero). *Global Risk 2011*. Sixth Edition. Ginebra: Autor.