

La crítica coyuntura mundial, sus efectos en América Latina y los retos de política pública, (por Rebeca Grynspan)

Fuente: PNUD

Discurso pronunciado en el "Seminario Internacional sobre el impacto de la crisis de alimentos en América Latina", organizado por el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Casa de América (Madrid, 20 de octubre 2008).

Rebeca Grynspan Directora Regional para Latinoamérica y El Caribe, PNUD

Muchas gracias a la SEGIB, a la Casa de América y a mi colega Pedro Medrano por haberme invitado a este importante y oportuno seminario.

El Contexto

Estamos enfrentando un momento crítico en el mundo y en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Después de un periodo de crecimiento y estabilidad que caracterizó a la mayor parte de la región latinoamericana en los últimos años, la región ha entrado en una situación de gran complejidad, que está teniendo ya (CEPAL ha proyectado al inicio del 2008, entre 10 y 15 millones más de personas por debajo de la línea de pobreza para este año de mantenerse la crisis de los precios de los alimentos) y podría tener aún mayores repercusiones sociales y distributivas en el 2009. Los dos choques externos que han impactado a la región de manera crítica en el presente año son, primero, el incremento en los precios de los alimentos y la energía y segundo, el inicio y la profundización de la crisis financiera, misma que se globalizó con una rapidez inusitada y tendrá repercusiones en el sector real aún más severas en el año 2009, por un tiempo aún difícil de determinar. A estos dos choques externos debemos añadir la crisis del cambio climático que ha aumentado de manera significativa la vulnerabilidad de muchos países y regiones de ALC y ha puesto de manifiesto una vez más el mapa de pobreza y desigualdad de la región impactando de manera desproporcionada a los más pobres y a las poblaciones con mayores niveles de rezago y marginación.

Estas manifestaciones de la interconexión mundial de los mercados y del planeta pueden afectar de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables si no existen respuestas adecuadas y oportunas por parte de los gobiernos, la cooperación internacional y los organismos multilaterales. Como señaló hace unos días el premio Nobel Paul Krugman, la globalización hace que hoy vivamos en un mundo en donde una burbuja inmobiliaria que se origina en el estado de Florida termina por causar la peor crisis monetaria en la historia de Islandia. Dado que el tema de esta reunión es la crisis alimentaria me concentraré en ese tema, si bien al final haré algunos comentarios sobre la crisis financiera. Los puntos centrales que haré en esta breve exposición tienen que ver con que los efectos del incremento inusitado en los precios de los alimentos, en parte originado por un incremento también desproporcionado en los energéticos, hacen evidentes debilidades del diseño de políticas de desarrollo en la región en los últimos años. Me referiré a tres aspectos de ello:

* Se ha hecho evidente la necesidad de volver a incluir, de manera prioritaria, políticas de apoyo a la productividad agrícola en la agenda del desarrollo; la idea que prevaleció en los 80s y 90s de que la mejor política sectorial era la que no existía debe ser corregida.

* Los efectos de la crisis hacen ver la importancia de diseñar esquemas de protección social con capacidad de respuesta rápida a choques, que amenazan con tener efectos permanentes sobre grupos vulnerables. Como veremos los sistemas de protección social de la región son insuficientes para lograr lo anterior ya sea por lo incompleto y baja cobertura de los mismos, o porque como en el caso de las transferencias condicionadas, carecen de la flexibilidad requerida para expandir su cobertura a la población afectada por estos eventos. Sólo quiero nuevamente enfatizar, que lo que no hagamos ahora para proteger a estas poblaciones (especialmente mujeres y niños), lo pagaremos caro por muchos años ya que el efecto de un aumento de la desnutrición infantil o de la deserción escolar especialmente de los jóvenes en secundaria es irreparable. Esto pondrá a prueba a los Gobiernos y su compromiso con una política pública anticíclica que impida que convirtamos otra vez, pobreza coyuntural en pobreza estructural por la incapacidad del sistema de proteger adecuadamente a las personas y las familias de los efectos del ciclo económico. A la vez enfrentamos el reto de evitar el empobrecimiento de amplios sectores urbanos ya vulnerabilizados por los eventos de crisis anteriores y que podrían verse otra vez seriamente afectados.

* La ineficacia de algunas políticas teóricamente efectivas para reducir los precios internos, como la reducción de tarifas al comercio de alimentos, hacen evidente la existencia de poder de mercado de algunos actores en segmentos importantes de la cadena de producción y distribución.

El Buró Regional de América Latina y el Caribe ha apoyado con propuestas concretas procesos locales de diagnóstico y sugerencias de acción pública, con un enfoque de protección a los grupos más vulnerables. Un eslabón central para evitar que un choque de este tipo tenga consecuencias permanentes sobre el bienestar de futuras generaciones consiste en apoyar iniciativas de atención inmediata a mujeres y a niños. Esto evitaría efectos sobre salud y nutrición, con consecuencias sobre el desarrollo cognitivo, el logro escolar y el futuro laboral de los hogares vulnerables.

La crisis de precios de alimentos

No vale la pena volver a describir los mecanismos ni la evolución de la crisis reciente de alimentos. Baste mencionar que a principios de 2008 se observó la intensificación de una tendencia de hace prácticamente dos años, con un incremento inesperado en los precios de alimentos básicos, fundamentalmente granos básicos, azúcar y oleaginosas. De acuerdo con datos de la FAO, el índice de precios de los alimentos creció 9% en 2006, 23% en 2007 y 54% si se considera la variación anual hasta mayo de 2008. Los diagnósticos mostraron que las causas de este fenómeno fueron, en parte, de coyuntura. Sin embargo, mostraron también que la tendencia era reflejo de causas estructurales. El aumento en los precios de la energía sin duda contribuyó a través de los costos de combustible y fertilizantes, siendo este uno de los aspectos coyunturales. Además de la especulación en los mercados financieros, que encontraron en las commodities una opción para reasignar el exceso de liquidez ante las malas perspectivas en otros mercados, acelerando la tendencia. Sin embargo, también hubo causas de carácter más estructural, como el estancamiento de la productividad agrícola y el incremento en la demanda por granos, azúcar, aceites y carne, fundamentalmente, que llevaron a un desbalance en los mercados mundiales.

El uso de productos agrícolas para generación de combustibles, incentivado mediante subsidios en el caso del maíz en Estados Unidos principalmente, tuvo un efecto sobre la reducción de la oferta para consumo humano, que si bien es todavía relativamente menor puede crecer considerablemente de acuerdo con los pronósticos. Esto último cambió la naturaleza del comercio de estos productos en los mercados de commodities, reforzando las tendencias descritas.

En el ámbito macroeconómico, las presiones inflacionarias volvieron a hacerse presentes, en algunos países en mayor medida que en otros. La vulnerabilidad de cada país depende fundamentalmente de su posición fiscal inicial y de su balance comercial, tanto en alimentos como en energía. Así, países con un choque positivo de términos de intercambio pueden contar con un mayor margen de acción, como Argentina, Ecuador o Brasil, al contrario de aquellos con un choque negativo, como la mayoría de los países del Caribe inglés y Centro América. Las tendencias recientes en precios han reducido la magnitud del choque en precios relativos y por lo tanto en las presiones macroeconómicas y en la población. El temor a la recesión ha afectado a la baja los precios tanto de la energía como de los alimentos en los mercados de futuros.

El regreso de la productividad agrícola a la agenda pública

Más allá de los factores de corto plazo que explican una parte de la crisis, la existencia de algunos factores estructurales llevan a plantear necesariamente una estrategia de política pública de largo plazo como respuesta. Como se mencionó anteriormente, el cambio en los patrones de consumo llevó a una presión sobre los acervos existentes de alimentos, al combinarse con estancamiento de la productividad. El incremento fue especialmente notorio en la demanda por bienes de alta elasticidad ingreso -como la carne. China e India fueron ejemplos de estos cambios y se destacaron por la magnitud de los incrementos. Hay que decir, sin embargo, que el fenómeno también se observa en Latinoamérica.

Países como México, Brasil y Perú incrementaron su consumo per cápita de carne cerca del 30% en los últimos diez años. Asimismo, más del cuarenta por ciento del maíz que importa un país como México, está destinado a forraje. Es decir, que existen también en Latinoamérica cambios en el uso de granos básicos, en los patrones de consumo y en la mezcla de cultivos que modifican la dinámica local de los mercados. Además, es importante decir que los patrones de consumo son muy heterogéneos a lo largo y ancho de la región latinoamericana.

Sin explicar en el agregado las tendencias globales, estos cambios en la región requieren de un análisis detallado para entender los retos que plantean. Existe un claro consenso de que la productividad agrícola debe volver como prioridad a la agenda de políticas públicas, después de años de descuido. Especialmente de los pequeños agricultores. Sin duda entre la gama de respuestas de política no existieron apoyos específicos a grupos de productores de pequeña escala, compradores netos de alimentos y sin acceso a fertilizantes o semillas mejoradas, cuyos niveles de productividad podrían mejorar para depender en menor medida del mercado.

En México, por ejemplo, alrededor de 40% de los productores de maíz son de pequeña escala, son compradores netos del grano, y producen menos de una tonelada de maíz por hectárea. En Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras más del 70% de los hogares rurales son compradores netos de alimentos. Intervenciones directas, de bajo costo, podrían más que duplicar la producción, resultando en una menor vulnerabilidad de estos grupos. El apoyo a la productividad, en este caso, es una política de protección social.

Protección social

Si bien los precios de alimentos parecen haber regresado a sus niveles de principios del 2008 y que la burbuja de precios se ha roto, las causas estructurales detrás de este fenómeno mantienen vivo el debate de si los precios se estabilizarán a niveles más altos de los observados en el primer lustro de este siglo o si seguirán bajando. De acuerdo con pronósticos de OECD, FAO y USDA, los precios promedio hacia 2015 estarán por encima de los niveles de 2004. Sin embargo la fuerza de los eventos que hemos observado en los últimos días han hecho que algunas voces ya estén prediciendo una mayor caída de los precios de los commodities incluyendo los alimentos. En todo caso una de las preocupaciones centrales al enfrentar esta crisis sigue siendo el efecto distributivo y fundamentalmente el efecto sobre el bienestar de los grupos más pobres. Además del aumento en la incidencia de la pobreza, es fundamental considerar también el efecto sobre la profundidad de la pobreza y a lo largo de la distribución del ingreso. Aún más, como dijimos anteriormente es fundamental entender cómo prevenir los posibles efectos permanentes de un choque de esta naturaleza.

La situación actual ha puesto en evidencia las debilidades de los mecanismos de protección social existentes en nuestros países. Entre las respuestas más recomendadas de política se incluyeron el aumento en los montos de transferencias a hogares bajos esquemas de subsidios focalizados. Si bien esta respuesta es importante, claramente es insuficiente. Primero, los esquemas de transferencias condicionadas no responden a inclusión inmediata -temporal o no- de hogares afectados por choques como el aumento desproporcionado de precios de alimentos. Algunos investigadores han propuesto que estos programas cuenten con flexibilidad de incorporación de hogares vulnerables a este tipo de choques, pero esos mecanismos

aun no existen. Segundo, existen amplios sectores de población vulnerable, principalmente en zonas urbanas, que son fuertemente afectados por estos eventos y para quienes no existen instrumentos fiscales de protección, entre otras razones porque se encuentran en la informalidad. Es en casos de este tipo cuando un fenómeno temporal puede tener efectos permanentes sobre las condiciones de pobreza de estos hogares. Los controles de precios y subsidios generalizados a la producción -por ejemplo en el caso de la tortilla, el arroz, el aceite o de algunos granos específicos- han sido las respuestas de muchos Gobiernos al no existir instrumentos más eficientes y efectivos, con un costo fiscal muy elevado.

< http://www.undp.org/fondo-aecid/grynspan_crisis_08.shtm#top >

Finalmente es importante señalar un aspecto que ha sido abordado sólo recientemente por los analistas de la crisis alimentaria y, en nuestra opinión, no con la profundidad que merece. Este se refiere a la existencia de poder de mercado oligopólico o monopolístico, en algunas partes de la cadena producción-distribución-comercialización y venta de alimentos. De hecho, la comercialización se ha concentrado de manera importante, con un incremento de la proporción de mercado que atienden grandes cadenas de supermercados. Así, algunas de las intervenciones, sea a través de subsidios o a través de reducción de tarifas, si no cuentan con los mecanismos adecuados podrían estar simplemente incrementando las rentas de algunos actores en la cadena de producción y venta, sin reflejarse en los precios finales al consumidor. Es aquí en donde debe pensarse en mecanismos para imponer disciplina de precios. Un ejemplo sería el uso de cadenas públicas de distribución y venta que permitan imponer techos a los precios a través de mecanismos de mercado.

Así, la productividad agrícola de pequeñas unidades domésticas, el diseño de mecanismos para una protección social amplia y de respuesta más rápida a los choques, y la revisión de las implicaciones del poder de mercado en cadenas de producción y venta de alimentos, son tres temas a enfatizar a nivel regional y donde el PNUD está fortaleciendo su apoyo técnico y su apoyo al diseño de políticas en la región. Sin duda la intervención directa que hace el Programa Mundial de Alimentos es también esencial y requiere de un mayor esfuerzo de recursos a nivel internacional.

La crisis financiera

La región seguía debatiendo sobre qué respuestas responderían mejor a los retos del choque de precios de alimentos y energía, cuando la anunciada crisis financiera estalló en Wall Street y se profundizó, a partir de la quiebra de Lehman Brothers, con una espiral negativa de alcance inusitado. Bastaron una o dos semanas para que el sistema financiero global se declarara en colapso, con una magnitud no vista en ochenta años. El contagio de la crisis de credibilidad y la contracción del crédito, un proceso de desapalancamiento (deleveraging) rápido y una dinámica de "multiplicador" en reversa sembraron pánico en los mercados. Mucho se escribirá sobre las causas de esta crisis, pero sin duda existió un severo déficit en la acción regulatoria del estado y un problema de diseño institucional incorrecto, en donde, por ejemplo, los incentivos perversos y el comportamiento derivado de las empresas privadas calificadoras de deuda parecen hoy inconcebibles. Independientemente de ese debate, por supuesto de gran importancia, el hecho es que hoy el mundo ha sufrido este contagio y esto afecta notablemente a Latinoamérica y el Caribe y especialmente, como siempre a los más vulnerables, los más débiles y los que menos han contribuido a esta situación.

La alta volatilidad de los mercados financieros, con una nivelación todavía tímida en los últimos días, después de acciones masivas de intervención con recursos públicos en el sistema, refleja entre otras cosas una gran incertidumbre respecto a la profundidad y la duración del efecto real de la crisis. Dicho efecto en el sector real ha empezado a manifestarse en la región. Debemos decir que, sin lugar a dudas, la región está en general mejor preparada para enfrentar esta crisis de lo que estuvo ante la llegada de otros eventos agregados negativos en el pasado. La pregunta es, una vez más y dentro del contexto de las debilidades de los sistemas de protección social ya discutidos, si los gobiernos en la región están en condiciones y si existen los equilibrios políticos para una acción anticíclica y distributivamente progresiva. Es aquí en donde las agencias de Naciones Unidas, la cooperación internacional y otros actores multilaterales deberán estar a la altura del reto que impone la coyuntura.

Es fundamental actuar con capacidad técnica, con sentido de urgencia y con la convicción política de hacerlo por los intereses de los grupos más vulnerables y a favor de un fortalecimiento de las capacidades regulatorias y distributivas del Estado. El futuro inmediato no presenta un panorama optimista, si bien la acción internacional y local concertadas pueden convertir esta coyuntura en una posibilidad para que la institucionalidad que de ella emerge responda mejor, a través de mecanismos democráticos, a los grupos que por infortunio histórico se han convertido en los "perdedores de última instancia" de la locura mundial.

Quisiera terminar agradeciendo la respuesta de España al haber reforzado la contribución a la ventanilla especial dentro del "MDG-Fund" para los proyectos de "Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición" y hago un llamado a los Gobiernos, al Sistema de Naciones Unidas, y a la cooperación internacional para que reforcemos nuestros esfuerzos y no permitamos la doble discriminación que pueden sufrir los pobres de nuestra región: la discriminación impuesta por la profunda desigualdad que nos caracteriza y por una posible inacción de los Gobiernos, y la discriminación de la cooperación internacional ya que tienen la mala fortuna de ser pobres en países de renta media por lo cual son invisibles en la agenda internacional.

Hago un llamado a superar lo que hemos llamado la tiranía de los promedios en ALC y ponerle rostro a los pobres de la región que tienen rostro indígena, rostro afrodescendiente, rostro de infancia, rostro de mujer, rostro rural.