

# La importancia de la política alimentaria

En los últimos años, el tema de la alimentación mundial hacia el futuro ha cobrado gran importancia, debido a la preocupación latente de una disminución futura en la producción de alimentos. El Palmicultor reproduce un artículo presentado en el "Informe IFPRI" Volumen 18, No.1, por considerarlo de interés para sus lectores.

**C**on motivo de la celebración de su 20 aniversario, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias - IFPRI le solicitó a Walter Falcon, Director del Instituto de Estudios Internacionales y exdirector del Instituto de Investigaciones Alimentarias, ambos de la Universidad de Stanford, que dictara una conferencia, celebrada el 29 de noviembre de 1995 en Washington. Falcon, quien ha sido investigador y asesor en política en muchos países asiáticos durante varios años, es ampliamente conocido por la práctica de realizar investigaciones empíricas sobre el terreno, complementadas con un minucioso y profundo análisis. En la conferencia presentó 10 puntos que resumen su opinión, basándose en su experiencia personal en análisis de política alimentaria en los últimos 20 años.

1. El buen análisis de la política alimentaria depende de la formulación de la pregunta correcta. La mayor esperanza con respecto a la seguridad alimentaria mundial del futuro está en haber logrado definir el asunto correctamente. La pregunta clave de la política alimentaria ha cambiado con el paso de los años. Al principio era: puede el mundo producir suficientes alimentos? y seguimos perfeccionándola. Con el correr del tiempo, pasamos a preguntar: puede el mundo producir suficientes alimentos a precios razonables y dar a

los pobres acceso a los alimentos, sin destruir con ello el medio ambiente?

2. La mayor tragedia en el análisis de la política alimentaria hoy en día es la supresión de los alimentos y la agricultura del programa de trabajo político de alto nivel. La agricultura ya no ocupa un lugar destacado en la lista de prioridades de la Agencia de Los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, ni del Banco Mundial, ni de las reuniones del Grupo de los Diez. Un ejemplo revelador es la enorme dificultad que ha tenido el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agronómicas Internacionales (CGIAR), para encontrar US\$300 millones anuales para lo que es obviamente la empresa de investigación más fructífera que jamás haya visto el mundo.

3. El mayor fracaso educativo en cuestiones de política alimentaria ha sido no haber defendido debidamente la (reconocida) importancia del consumo y de la demanda. Al hablar de alimentos, la mayoría de la gente piensa inmediatamente en la oferta: la producción y el agricultor. Pero en el año 2005, más de la mitad del

mundo será urbano y consumidor en lugar de proveedor de alimentos. No hemos dado suficiente consideración a cómo se alimentará a esas sociedades urbanas, ni explicado a cabalidad que los menores precios de los alimentos para los consumidores son un importante beneficio de la investigación agrícola.

4. El mayor fracaso del análisis es la falta de un paradigma para hacer frente a la inestabilidad de los precios de los alimentos, sobre todo de los cultivos básicos. El mundo de la producción alimentaria y agrícola está en mejores condiciones como resultado del cambio a regímenes neoclásicos, más abiertos y orientados hacia el mercado, pero una estricta política de no intervención puede ocasionar bruscas fluctuaciones de los precios internos de los alimentos básicos. Los precios subieron en 1995 y la razón de existencias a utilización bajó a un nivel que fue motivo de profunda preocupación entre 1972 y 1974, cuando la inestabilidad era desenfrenada. Hay un doble desastre en ciernes a corto plazo: los pobres sufrirán con la inestabilidad de los precios y el gobierno formulará políticas desacertadas en situaciones de inestabilidad grave.

5. El mayor fracaso de la modelización es la imposibilidad de captar los efectos, especialmente la inestabilidad de los precios para los grandes países y sus repercusiones en los

**El mayor fracaso del análisis es la falta de un paradigma para hacer frente a la inestabilidad de los precios de los alimentos, sobre todo de los cultivos básicos.**

ejercicios de proyección. Si las necesidades de importación de China crecieran constantemente, el mundo podría atenderlas con bastante facilidad, sin duda alguna. No obstante, el problema está en qué sucede si hay dos cosechas malas consecutivamente, ya sea en China o en los Estados Unidos, o cambios repentinos de política en los principales países importadores o exportadores de cereales.

6. La mayor desilusión en cuestiones de desarrollo en los últimos 15 años es la creciente falta de pertinencia de los programas de alimentos y ayuda alimentaria para fines de desarrollo. Esto se debe en parte al cambio hacia asignaciones basadas en el mercado; en parte a superávits decrecientes, sobre todo de los Estados Unidos; y en parte a un cambio de acento en la Ley de Asistencia Externa de los Estados Unidos, según lo cual se ha pasado a depender más de las organizaciones no gubernamentales (ONG), en particular, grupos de socorro privados, como proveedores de ayuda alimentaria para el desarrollo y situaciones de emergencia. Sin duda alguna, las ONG pueden reaccionar mejor y más rápido que las organizaciones gubernamentales cuando se trata de aliviar el hambre pero, con muy pocas excepciones, la ayuda alimentaria con fines de desarrollo y alivio del hambre crónica no ha sido nunca una fuerza potente, ni tiene posibilidades de serlo en el futuro.

7. La principal lección histórica después de la Segunda Guerra Mundial es la importancia de tener la clase apropiada de crecimiento para alivio de la pobreza. Existe una gran necesidad de vigilar la pobreza, ya que su reducción en toda la economía debería ser el criterio central para juzgar el éxito o el fracaso de la política alimentaria. A medida que se desplaza la pobreza de las zonas rurales a las urbanas, quienes trabajamos en el

campo de la política alimentaria tendremos que entender la pobreza urbana mejor que en el pasado.

8. De momento, la mayor necesidad es la disponibilidad de personas adiestradas que puedan salvar la brecha existente entre el Ministerio de Hacienda y el de Agricultura. Las principales políticas agrícolas suelen formularse en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, no en el Ministerio de Agricultura. La gente del mundo de las finanzas no suele pasarse por las zonas rurales y, si lo hace, a menudo no ve nada. La mayoría de la gente del mundo de la agricultura no pasca por los pasillos del poder. Una de las funciones más importantes del IFPRI hasta la fecha ha sido servir de medio de comunicación entre los sectores macroeconómico y alimentario de las economías de los países en desarrollo. Pero al suprimirse la agricultura del programa de trabajo en el mundo, es poca la gente adiestrada hoy en día para colmar esta brecha.

9. El máximo adelanto analítico del último decenio es la reformulación de la familia como entidad económica. Los norteamericanos, en particular, han tenido que aprender que la familia de otras partes del mundo no es como la de los Estados Unidos. Por ejemplo, en África es imposible aplicar muchos de los modelos económicos básicos. Aún desconocemos todas las repercusiones teóricas y políticas de nuestra ignorancia, pero una investigación más detallada sobre la familia y su patrón de funcionamiento es, sin duda alguna, una de las cuestiones analíticas de interés para el futuro.

10. Mi máxima satisfacción personal es saber que la política alimentaria importa de verdad. Indonesia, por ejemplo, era la clásica economía doble; nadie creía que Jaba llegara a superar algún día su problema de exceso de mano de obra, pero lo hizo.

Entre 1970 y 1995, la incidencia de pobreza en Indonesia se redujo de 70% a un asombroso 15% y mejoró la distribución del ingreso. Lo que surtió efecto allá debe recordarnos lo que se necesita para formular una política alimentaria acertada. Primero, hubo apoyo político de alto nivel; un presidente interesado en los agricultores y la política alimentaria. Segundo, hubo continuidad en la política y el cuadro de personal y una política macroeconómica acertada y previsible. Por último, el trabajo se concentró en la debida clase de crecimiento en las zonas rurales: tecnología, incentivos e inversión en caminos, riego, atención de salud y educación mixta. Lamentablemente, todavía se está juzgando si muchos paí-

---

Las principales políticas agrícolas suelen formularse en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, no en el Ministerio de Agricultura.

---

ses, sobre todo de África, pueden lograr esa clase de crecimiento a corto plazo. La lista de Indonesia contiene muchos elementos y son pocos los que pueden omitirse.

En los últimos 20 años, el IFPRI ha desempeñado una función decisiva en los esfuerzos desplegados por resolver algunos de los problemas realmente importantes del mundo. Tengo la profunda convicción de que desempeñará un papel igualmente estelar en los próximos 20 años.

Walter P. Falcon ♦