

# **CRISIS MUNDIAL DE ALIMENTOS:**

## **Un problema más estructural que coyuntural**

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS

Bogotá, D.C.  
Junio de 2008



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**  
DESARROLLO ECONÓMICO  
Secretaría de Desarrollo Económico



**GOBIERNO DE LA CIUDAD**

**Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.**  
**Secretaría Distrital de Desarrollo Económico**

---

Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.  
**Samuel Moreno Rojas**

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico  
**Mónica de Greiff Lindo**

Subsecretaria Distrital de Desarrollo Económico  
**Martha Madrid Malo de Andreis**

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios  
**Hugo Muñoz Berrío**

Diseño y producción editorial:

**Torre Gráfica**  
**torregrafica@gmail.com**

Impresión:

**Subdirección Imprenta Distrital - Dirección Distrital de Desarrollo Institucional**

Bogotá, D.C.  
Junio de 2008

## TABLA DE CONTENIDO

4	INTRODUCCIÓN
5	PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DE SUS POSIBLES CAUSAS
17	SITUACIÓN DE COLOMBIA
26	ACCIONES ADELANTADAS POR EL MINISTERIO
28	PROPUESTA
32	POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL DISTRITO CAPITAL
32	Antecedentes
32	Naturaleza y alcance de esta política
33	Lineamientos de la política
33	<i>Principios</i>
34	<i>Objetivos de la Política</i>
34	<i>Ejes estratégicos de acción pública y líneas de trabajo</i>
34	Gestión de la política
36	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## INTRODUCCIÓN

Se ha vuelto común que en los medios hablados y escritos se informe sobre los disturbios provocados por importantes sectores de la población de un creciente número de países del mundo que protestan por el *crecimiento desbordado de los precios de los alimentos*, tendencia alcista que se ha acelerado en los últimos meses. Los países se encuentran frente a una crisis alimentaria que, de no enfrentarse con las medidas apropiadas, se podría convertir en una amenaza potencial para el crecimiento económico y la estabilidad mundial, por el fantasma del hambre de millones de personas que ella implica, más grave incluso que la crisis de los mercados financieros de la que no se conocen todavía todas sus consecuencias. Los sectores de la población más pobre del mundo son y continuarán siendo, sin lugar a dudas, los más afectados y vulnerables a esta ola alcista de precios de los alimentos.

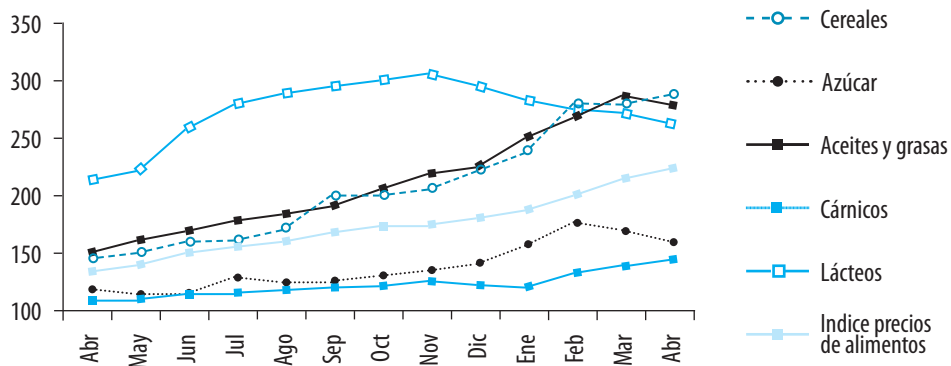
En este contexto, algunas organizaciones han advertido sobre el alto riesgo de una explosión social generada por el hambre en las naciones pobres. Al respecto, Michel Barnier, Ministro de Agricultura de Francia, sostiene que “La producción agrícola con fines alimentarios debe ser claramente prioritaria”, mientras que Rodrigo Rato, director del Fondo Monetario Internacional, afirma que producir biocombustibles a partir de alimentos plantea “un verdadero problema moral”, en momentos que los países pobres se enfrentan a una grave crisis alimentaria.

Para el presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, la persistencia en el crecimiento de los precios de los alimentos provocará que 100 millones de personas más podrían acabar en la extrema pobreza y se pondría en peligro el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, uno de los cuales es el de reducir a la mitad la pobreza en el mundo en el año 2015.

## PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DE SUS POSIBLES CAUSAS

Los precios de los alimentos a nivel mundial han sufrido notables crecimientos en el pasado reciente. Así, y a manera ilustrativa, entre enero de 2007 y abril de 2008 se registraron las siguientes variaciones de precios: 135% en el arroz, 41% en el maíz, 93% en la soya y 116% en el trigo, según cotizaciones de la Bolsa de Chicago<sup>1</sup>. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO los precios de los alimentos iniciaron su fuerte escalada alcista a partir del mes de mayo de 2007, la cual se ha mantenido hasta el mes de abril de 2008<sup>2</sup>.

Gráfica 1a

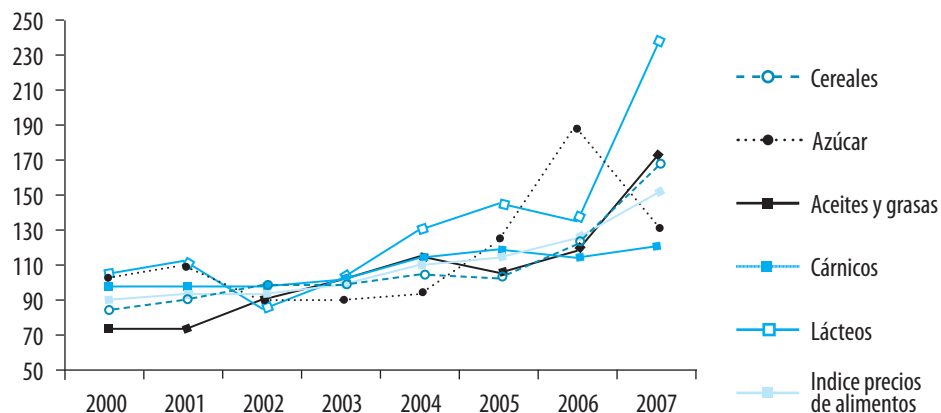


Fuente: FAO

1 Según el Banco Mundial, en los últimos tres años los precios de los alimentos se han incrementado hasta en 83%.

2 Según FAO el índice de precios de los alimentos pasó de 144 en mayo de 2007 a 187 en diciembre de 2007, registrando una variación del 29,9%; sin embargo los cereales y los aceites y grasas tuvieron incrementos superiores en el mismo período (49,3% y 40,4%, respectivamente), tendencia que se mantiene durante los primeros cuatro meses del año 2008.

Gráfica 1b



Fuente: FAO

Según la FAO los precios internacionales de productos alimentarios importantes, como cereales, lácteos y aceites vegetales, aumentaron en forma considerable durante el año 2007. En este año, la reducción en el suministro de cereales frente al aumento de la demanda hizo subir los precios de casi todos los cereales, en especial los del trigo y del maíz. Para la FAO, la limitación de la oferta de los exportadores tradicionales, la fuerte demanda de importaciones y el agotamiento de las reservas públicas provocaron el desbordamiento de los precios de las exportaciones hacia finales del año 2006 y durante el 2007. De otra parte, la expansión de la demanda de aceites y grasas vegetales, como bien final y como materia prima para la producción de biocombustibles, amén de la reducción en el crecimiento de la producción, ha creado restricciones en el suministro mundial que han incidido en el incremento de los precios.

Múltiples son los factores que justifican o explican los crecimientos de precios de los alimentos, algunos de los cuales inciden sobre la *oferta* mientras que otros impactan directamente la *demanda*; unos son de carácter *estructural* mientras que otros son de tipo *coyuntural*<sup>3</sup>.

Entre los factores que afectan la *oferta* se destacan los siguientes:

- El *mayor valor del petróleo*<sup>4</sup> que ha encarecido los insumos agropecuarios y el transporte; más exactamente, incrementó los precios de la cadena de producción y distribución de los productos agrícolas en casi todo el mundo. A manera de ejemplo, en el año 2007 la

3 Significa que en el corto plazo los precios pueden bajar si los factores que incidieron en el alza desaparecen y/o reducen su impacto.

4 El barril del petróleo pasó de US\$56,3 en promedio durante el mes de enero de 2007 a US\$90,5 en promedio durante el mes de diciembre de 2007, registrándose un incremento del 60,7%; entre enero y mayo de 2008 el barril del petróleo ha tenido un incremento del 21,5%; entre enero de 2007 y mayo de 2008 este bien ha tenido un incremento de precios del 107,6%. Los analistas coinciden en señalar que el alza de precios del petróleo obedece, más que a un problema de escasez, a la especulación financiera que realizan los conglomerados económicos mundiales en los distintos mercados, los cuales ante la crisis inmobiliaria buscan otras fuentes de ganancia.

úrea se incrementó 56%, el fósforo 110% y el potasio 32%. A su turno, los fletes de transporte marítimo desde Estados Unidos a puertos de la Costa Atlántica incrementaron sus precios en cerca del 100% entre enero de 2007 y febrero de 2008; en puertos del Pacífico se pasó de US\$31 por tonelada a US\$64 por tonelada en el mismo período. El mayor precio del barril de petróleo provoca entonces un incremento en los *costos de producción*<sup>5</sup> y de contera una reducción de la rentabilidad de los productores<sup>6</sup>, situación que se traduce en la contracción de la oferta y en el consecuente incremento de precios de los productos agropecuarios.

- El *calentamiento global*, que ha transformado en más extremos los fenómenos atmosféricos y de manera acelerada y preocupante ha venido incidiendo en el cambio de los ciclos y afectando miles y miles de hectáreas en cultivos. Por ejemplo, algunos cultivos requieren de abundante agua para su desarrollo vegetativo y como resultado de los problemas climáticos que viene padeciendo el planeta éstos se han visto afectados por las restricciones a las que se han sido

sometidos en el suministro de este preciado líquido. Como resultado del cambio climático, se registró una ola invernal que afectó la producción agropecuaria europea mientras que en otros lugares del planeta – como Australia y otros de Asia – se presentó un intenso período de verano que afectó significativamente la oferta de productos del agro (destruyó cereales y afectó la producción de carnes) y de paso los convirtió de países exportadores en importadores. Australia es un caso verdaderamente crítico: su producción de arroz se redujo de 1,8 millones de toneladas métricas en 2001 a cerca de 100 mil toneladas métricas en 2008. Otros ejemplos: las lluvias torrenciales ocurridas en algunos países de Asia generaron problemas serios en la producción de cereales, mientras que la sequía en el norte de África redujo significativamente la de trigo. Por tanto, el calentamiento global afecta la producción (y de contera la oferta) a través de la productividad de los cultivos, mientras que la población continúa creciendo, situación que provoca que algunos países deban acudir a las importaciones para satisfacer sus necesidades, lo cual provoca el incremento de los precios.

Otro caso que cabe reseñar para tener en cuenta el impacto del cambio climático sobre la oferta de alimentos se relaciona con los criterios aplicados por los productores de aceite de palma para la fijación de los precios, para lo cual se

5 Mayor precio de los agroquímicos utilizados en el proceso productivo, mayores fletes de los insumos y materias primas importados así como mayores precios del transporte interno.

6 Cuando en los precios finales al productor no es posible, por la competencia o por otras razones, trasladarle al consumidor los incrementos registrados en los distintos componentes de la estructura de costos.

tienen en cuenta los huracanes y las sequías en el medio oeste en Estados Unidos, el clima en Australia y los efectos de los fenómenos del Niño o de La Niña en Malasia o Indonesia, entre otros. Se tiene previsto que si todos los elementos climáticos considerados son favorables, entonces coincide con períodos en los que la oferta de alimentos en el mundo crece por encima de la demanda; cuando falla uno de estos grandes factores, cosa que sería normal, existe estabilidad en la oferta y la demanda; si fallan tres o más, el mundo se ve abocado a un déficit alimentario. En el año 2007 fallaron seis de los diez factores establecidos, hecho que no fue objeto de pronóstico y que impactó el crecimiento de los precios del trigo, el maíz y todos los aceites, entre otros.

- El *más bajo nivel de inventarios*<sup>7</sup> en los últimos 25 años. Al respecto, se pasó de un inventario de 630 millones de toneladas de cereales en el año 2000 a 410 millones de toneladas en el 2007, de las cuales cerca del 40% se localizan en China. De otra parte, cabe señalar que el

---

7 Una de las razones explicativas de esta situación tiene que ver con el estancamiento que ha venido registrando la producción mundial de alimentos que, frente a una demanda creciente, obliga a acudir a los inventarios existentes para cubrir las necesidades establecidas. En efecto, la producción mundial de cereales alcanzó los 2000 millones de toneladas en el 2006, volumen inferior en 2,4% al alcanzado en el 2005; de otra parte, entre los años 2004 y 2006 la producción de trigo y maíz en Estados Unidos y en la Unión Europea disminuyó entre el 12% y el 16%, respectivamente.

mundo estaba acostumbrado a tener en inventarios un promedio de 40 días de consumo y con el mercado del biodiesel esta cifra se ubica actualmente por debajo de 30 días, lo que unido al problema climático se traduce en mayores precios. Adicional a lo anterior, estima la FAO que las reservas de cereales disminuirán otro 5% durante el año 2008, reducción que continuará incidiendo sobre el crecimiento de los precios.

- Las *restricciones a las exportaciones* por parte de algunos de los países productores y exportadores de cereales, las cuales afectan la oferta global e inciden en el incremento de los precios. Así por ejemplo, Tailandia, Indonesia, India y Vietnam limitaron las exportaciones de arroz para garantizar el abastecimiento de sus mercados internos. Brasil, otro país productor de este grano, suspendió temporalmente su venta al exterior. Kazajstán prohibió, por su parte, las exportaciones de trigo. Con igual propósito, Argentina, Vietnam y Rusia restringieron sus exportaciones de trigo, arroz y soya, respectivamente. En Estados Unidos Wal-Mart y Costco racionalizaron sus ventas de arroz en algunos de sus almacenes. Esta situación obedece a la drástica reducción de las existencias permanentes del grano, como quiera que se pasó de 160 millones de toneladas en 2005 a solo 70 millones de toneladas en el presente año, provocando un crecimiento significativo del precio de



este producto: de US\$380 la tonelada en enero de 2008 se pasó a cerca de US\$1000 la tonelada, recientemente.

Como se indicó antes, algunos de los más importantes productores de alimentos del mundo resolvieron interrumpir las exportaciones por temor a que haya desabastecimiento interno o de que se trasladen a los precios domésticos los altos precios externos. Algunos de ellos han impuesto *controles a los precios* de los granos y están comprometidos con perseguir a los especuladores, mientras que otros han impuesto *gravámenes a las exportaciones* agrícolas. Con medidas como éstas no solo se está desalentando la producción de alimentos sino que se está estrechando la capacidad del comercio internacional como mecanismo de ajuste del mercado de alimentos. No es casual entonces que los precios internacionales del arroz hayan aumentado más del 70% este año por cuanto la interrupción de las exportaciones de algunos de los principales países productores produjo una enorme presión en un mercado en el que solo se transa internacionalmente entre el 5% y el 7% de la producción mundial.

- *Las políticas proteccionistas*<sup>8</sup> de los países desarrollados a sus agricultores, las cua-

8 En general encaminadas a imponer barreras arancelarias, sin contar con las de tipo fitosanitario, a las importaciones para proteger la producción nacional contra la competencia externa, y para estimular las respectivas exportaciones.

les no están dispuestas a dismantelar. Al respecto, Estados Unidos y Europa en su afán por reducir la dependencia de los combustibles fósiles han venido adoptando políticas en materia comercial encaminadas a estimular la sustitución del petróleo por etanol, producido a partir del maíz. Para hacer rentable la producción de etanol, Estados Unidos no solo decidió mantener los *subsidios al cultivo* del maíz sino que concedió *estímulos fiscales* a las inversiones en las plantas procesadoras y estableció *aranceles prohibitivos a las importaciones de biocombustibles*. Con ello, a más de alentar a los productores nacionales, desalienta a los productores de otros países que no pueden competir contra los subsidios y los elevados aranceles<sup>9</sup>.

En una posición totalmente ambigua, Europa mantiene su política de producción de biocombustibles y en paralelo abre la discusión de prohibir las importaciones de etanol proveniente de países que no se sometan a los acuerdos ambientales o laborales internacionales o de aquellos bajo sospecha de perjudicar el medio ambiente<sup>10</sup>.

9 Preocupa que mientras los aperturistas a ultranza recomiendan la eliminación de los subsidios a los productores nacionales, así como la reducción de los aranceles para facilitar la circulación de productos importados, mantengan un silencio cómplice sobre las estrategias justamente en contrario aplicadas por los países desarrollados.

10 Particularmente el producido con materias primas procedentes de bosques vírgenes o de zonas naturales protegidas.

Cabe señalar que quienes promovieron la liberalización del comercio, pregonaron sus ventajas y callaron sus riesgos contra los que los mercados no protegen adecuadamente, por lo que los países deben estar preparados para enfrentarlos. En particular, cuando se trata del sector agropecuario, los países desarrollados – dígase Estados Unidos y miembros de la Unión Europea – protegen a sus consumidores y a sus agricultores frente a tales riesgos, lo que no ocurre con la mayoría de los países en desarrollo que no disponen de las estructuras institucionales o de los recursos para tomar medidas similares. Algunos de ellos, como se indicó en el literal anterior, han adoptado medidas de emergencia para enfrentar la crisis alimentaria – como las prohibiciones o los impuestos a las exportaciones – con el objetivo de ayudar a sus propios ciudadanos, desconociendo los efectos perversos sobre los demás países.

En este contexto, y en la medida que se cierren los mercados mundiales de productos agrícolas, la producción de este sector no podrá responder a las señales de precios actuales y los precios internacionales de alimentos se mantendrán altos e inestables. Desde luego, que las víctimas de esta situación serán más de los 100 millones de personas de las que hablan los organismos internacionales.

Si se tienen en cuenta los factores identificados en los literales *d* y *e* anteriores, cabe destacar que el proteccionismo adoptado por algunos países opera en sentido opuesto al señalado en párrafos anteriores y en la nota de pie de página No. 8, como quiera que algunos de ellos han reducido los aranceles a las importaciones de alimentos y han establecido restricciones contra las exportaciones (dígame arroz, a manera de ejemplo) con la intención de mantener bajo control los precios internos y de avanzar y/o garantizar la autosuficiencia. Sin embargo, a nivel global el efecto es el de estimular el incremento de precios por reducción de la oferta.

A manera de síntesis, no se trata, entonces, de una disminución generalizada de la oferta de alimentos, sino de algunos productos específicos (maíz, arroz, trigo y soya) que han provocado un notable incremento de sus precios.

Entre los factores que afectan *la demanda* cabe destacar los siguientes:

- *La creciente demanda de las economías emergentes*, como China e India, por productos alimenticios de calidad, para atender las necesidades de una población creciente. Cabe señalar que el crecimiento económico se traduce, para los países en desarrollo, en una mayor demanda que proporcionalmente se focaliza en el grupo de los alimentos, el

cual tiene una importante participación en el gasto total de los hogares. Sin embargo, a medida que aumentan los ingresos de los hogares se registra un cambio en los patrones de consumo de tal manera que se produce la sustitución de granos y otras materias básicas (ricos en harinas y carbohidratos) por alimentos de mayor valor proteínico como carnes, lácteos, frutas, vegetales y pescado. Esta situación es precisamente la que se ha venido presentando en países con mayor crecimiento económico, que como India y China<sup>11</sup> crecieron al 9% anual entre los años 2004 y 2006. De igual manera, en 34 países considerados de baja seguridad alimentaria, 22 tuvieron crecimientos entre el 5% y el 16%. Todo indica que esta tendencia se mantendrá en los próximos años.

- *Expansión del mercado de biocombustibles<sup>12</sup>, especialmente a base de cereales, la cual ha sido impulsada en parte por el crecimiento del precio del barril del petróleo<sup>13</sup>, que ha estimulado la susti-*

---

11 Producto de la mayor capacidad de compra de los habitantes, el consumo de carne por habitante pasó de 20 a 50 kilos en los últimos 20 años, situación que también ha ocurrido, aunque en menor proporción, en India y África subsahariana. Cabe destacar la siguiente equivalencia técnica: se requieren cerca de 7 kilos de cereales por cada kilo de carne.

12 Se sostiene que cerca de cien millones de toneladas de cereal al año se destinan a la producción de etanol o biodiesel.

13 Con el precio del barril del petróleo entre US\$60 y US\$70, la producción de biocombustibles es competitiva en muchos países; con precios superiores a US\$100 lo es aún más; qué decir con los niveles actuales de precios de este bien?.

tución de cultivos. Por tanto, millones de hectáreas de tierra que antes se dedicaban a producir alimentos para los humanos, ahora se destinan al cultivo de materias primas que generan energía para mover máquinas, lo que estaría provocando, en opinión de algunos, el crecimiento de los precios de los alimentos y consecuentemente estaría afectando a los sectores más pobres de la población mundial. En este contexto, se entiende como en los Estados Unidos<sup>14</sup> se está destinando el 30% del área cultivada en maíz a la producción de etanol, reduciendo por tanto la oferta exportable y provocando de contera el incremento de precios de este producto. De otra parte, en algunos países sin posibilidad alguna de ampliar su frontera agrícola<sup>15</sup> se ha agudizado la competencia por la tierra entre la agricultura y los biocombustibles, con la eventual disminución de la producción de alimentos, como se señaló antes. Lo claro es que los biocombustibles han venido ganando espacio, como se observa en la producción mundial de etanol y biodiesel, lo que no es condición suficiente como argumento para justificar el crecimiento de precios de los alimentos.

---

14 Aplica estrategia de reducir la dependencia externa de combustibles fósiles provenientes de países cada vez más hostiles, lo que los ha llevado a buscar nuevas fórmulas de abastecimiento que les permita mantener sus patrones de consumo.

15 En este caso los diferentes cultivos tienden a competir por la tierra disponible, generando en consecuencia alzas en los precios de las áreas cultivables y de paso en los precios de los productos agropecuarios.

Un gran número de analistas y de instituciones nacionales e internacionales sostienen que los biocombustibles son los principales causantes de la crisis alimentaria – vía aumento de la demanda – existente a nivel mundial, afirmación genérica que no es sostenible en todo momento y lugar. Tal aseveración solo podría tener validez parcialmente para cultivos como el *maíz* que en los Estados Unidos desplazó parte de la producción de trigo, reduciendo la oferta exportable de una parte e incidiendo en el crecimiento del precio de este producto cuando se utiliza como materia prima para la producción de alimento concentrado (balanceado), necesario en las actividades de la avicultura, acuicultura, porcicultura y ganadería (principalmente), provocando de manera inducida el incremento de precios de productos como huevos, carne y leche. Menor asidero tendría adjudicarle la culpa de la crisis alimentaria a la producción de etanol a partir de la caña de azúcar.

Algunos efectos son evidentes, como lo muestran las alzas de precios en los dos últimos años. Estudios de la Iowa State University demuestran que existe una correlación perfecta entre el precio del petróleo y el precio de equilibrio de largo plazo del maíz. La consecuencia sobre la población no se ha hecho esperar, ya que países como México han enfrentado masivas manifestaciones por el desaforado crecimiento del precio

de la tortilla de maíz, básica en su dieta diaria. Esta situación ha sido utilizada maliciosamente por los productores de petróleo – como Shell, para afirmar que es una infamia cambiar alimentos por combustibles máxime cuando hay tanta gente pasando hambre.

En materia de producción de biocombustibles son muy diversas las opiniones sobre su conveniencia o inconveniencia; son muchos los que hoy los atacan por razones de tipo económico, medioambiental, política y social<sup>16</sup> y otros tantos de los opositores que coinciden en sostener que la crisis alimentaria actual obedece en lo fundamental a los biocombustibles. Desde luego que magnifican la importancia de esta actividad y ocultan la existencia de otros factores cuyos efectos confluyen en esta problemática y cuyo análisis se constituye en el hilo conductor del presente documento.

Sostiene Joseph Stiglitz que para evitar reacciones más violentas contra la globalización, los países desarrollados deberían “anular los subsidios a los biocombustibles, que han estimulado el cambio de uso de las tierras desde la producción de alimentos a la de energía”; agrega que “algunos de los miles

---

16 En el documento “Biocombustibles: Oportunidad o Problema”, preparado por la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios de la Secretaría, se realizó un análisis particular sobre los diferentes puntos de vista indicados antes.

de millones que se destinan a ayudar a los agricultores occidentales deben destinarse ahora a ayudar a que los países en desarrollo más pobres satisfagan sus necesidades básicas de alimentos y energía<sup>17</sup>.

- *Especulación con los precios de los alimentos en los mercados de futuros.* Como resultado de la liquidez internacional de los fondos de inversión que operan en la economía global, de la debilidad del dólar y de la crisis financiera estadounidense, millones de dólares del mercado financiero encontraron una alternativa de inversión, consistente en especular en las bolsas en donde se negocian productos básicos (commodities), provocando en consecuencia una mayor volatilidad de los precios<sup>18</sup>. Los especuladores profesionales han trasladado al agro una práctica que viene ocurriendo con el petróleo, como es que los precios se coloquen por encima de la realidad del mercado<sup>19</sup>. Como se indicó antes,

17 Joseph Stiglitz. El fracaso de las metas inflacionarias. El Espectador. Mayo 18 de 2008.

18 Al respecto, señala la FAO que “la falta de confianza en el dólar mueve a los inversionistas institucionales y a los especuladores a buscar mejores rendimientos en los mercados de productos básicos, primero metales y luego alimentos”. Según la firma Sanford C Bernstein & Co, durante los primeros cinco meses del presente año las inversiones en los mayores fondos de materias primas de alimentos, combustibles y metales habían crecido casi 50 por ciento. El Tiempo. Petróleo: ¿sin tope?. Mayo 25 de 2008.

19 Algunos factores explican las presiones al alza de los precios de las materias primas a granel: i) los fondos de inversión, ajenos al agro, encontraron en las bolsas de granos alternativas de

una de las razones que dan pie a la especulación es el aumento de la demanda de metales, comida y combustibles en Asia. Por tanto, la alta demanda de ciertos productos y su relativa escasez, han animado la especulación que termina fortaleciendo las alzas de precios<sup>20</sup>.

Sobre este factor, afirma el Director del Programa para el Ambiente de la ONU que “la forma en que los mercados y los suministros son influenciados actualmente por las percepciones de los mercados de futuros está deformando el acceso a la comida”. En este sentido, la ONU ha denunciado que los altos precios de los alimentos se deben a los especuladores en los mercados y que para superar la crisis alimentaria es necesario que se elabore un plan de acción a nivel mundial para garantizar la seguridad alimentaria<sup>21</sup>. Coincidente con el anterior, el relator de la ONU para el derecho a la Alimentación,

inversión que les dejan buenas ganancias en el corto plazo (en este caso se juega con las diferencias entre las cotizaciones, como se observa con las materias primas, que por lo general van al alza); ii) los fondos tradicionales que siempre han participado como inversionistas en las bolsas de granos; y, iii) están las casas comerciales dedicadas a la comercialización de los bienes agrícolas, que solo participan en el 30% de las transacciones de las bolsas. Por tanto, los verdaderos actores del sector agrícola han venido siendo desplazados por los grandes capitales que se dedican a especular.

20 El diario financiero *Barron's* estima que la especulación generada por los fondos de inversión es responsable del 40% del incremento de los precios de los productos básicos.

21 En este contexto, el Secretario General de la ONU y los jefes de diferentes agencias y organizaciones de las Naciones Unidas han adelantado diferentes reuniones, una de ellas en Berna – Suiza, con el propósito de enfrentar la crisis provocada por el alza de los precios de los productos alimenticios.

Olivier de Schutter, culpó a la especulación de la actual crisis alimentaria en el mundo, al tiempo que solicitó apoyo para la agricultura en las naciones más pobres.

- *La pérdida de valor del dólar frente a la principal canasta de monedas.* Desde hace ya más de un año que se viene anunciando que el tradicional motor de la economía global – Estados Unidos de Norteamérica – avanza hacia un estado de recesión o por lo menos de desaceleración del crecimiento, situación que aunado al creciente y reiterado déficit de su balanza comercial<sup>22</sup>, ha provocado la pérdida de confianza del dólar y consecuentemente la revaluación de las principales monedas de los países con los cuales tiene relaciones comerciales la primera potencia mundial. En la medida que se ha debilitado el dólar, en paralelo y como consecuencia de lo anterior, se ha registrado un incremento de la demanda por bienes y servicios producidos en este país y en reacción se ha provocado el crecimiento de los precios de los productos con mayor demanda.

En este marco, cabe destacar la posición de algunos analistas que sostienen que, a manera de ejemplo con el petróleo,

---

22 En el año 2007 los Estados Unidos registraron un déficit en la balanza comercial de US\$708.515 millones, tendencia que se ha mantenido en los meses corridos del presente año (en los dos primeros meses de 2008 acumuló un déficit de US\$121.280 millones, superior en 4,9% al observado en igual período de 2007).

no es que el valor de este bien esté su-  
biendo sino que el valor del dólar está  
bajando y que como consecuencia de  
ello los productores se ven obligados a  
ajustar los precios en correspondencia  
con la depreciación del dólar. Por tanto,  
en opinión de estos analistas el mundo  
asiste desde los años setenta a la ruptu-  
ra del patrón monetario internacional  
– sustitución del patrón oro (que regía  
el comercio mundial) por el patrón dólar  
– como resultado del creciente y per-  
sistente déficit de la balanza de pagos  
de los Estados Unidos, lo cual lo lleva a  
emitir dólares sin respaldo alguno y cuyo  
efecto recae sobre las demás economías  
del mundo<sup>23</sup>.

Por tanto, mientras haya abundancia  
de dólares esta moneda seguirá débil  
y los fondos de pensiones y los fondos  
de cobertura de riesgo continuarán  
metidos en petróleo, comida y metales,  
situación que hace prever que mientras  
el dólar esté débil no existirán esperan-  
zas de alivios importantes en el precio  
del crudo y de manera inducida en las  
materias primas y en los alimentos.

De acuerdo con lo anterior, se debe seña-  
lar que la confluencia de los factores que  
inducen la contracción de la oferta con los

---

23 A más de la abundancia de dólares en los diferentes mer-  
cados, se suma su emisión por parte de la Reserva Federal en  
los meses recientes para soportar los gastos crecientes del  
gobierno estadounidense, la reciente devolución de impuestos  
ante el riesgo de recesión

factores que estimulan la ampliación de la demanda provoca el alza de los precios de los alimentos, en particular de los cereales. Por tanto, el alza de los precios es el resultado de la reducción de la oferta, ocasionada por los factores señalados antes, así como del incremento de la demanda generada por los factores precitados. Se trata de un ciclo propiciado por la globalización que en un principio deprimió los precios de los alimentos, los consumos internos y los salarios y que se manifestó en un exceso de ahorro sobre la inversión, que no era sostenible.

En la actualidad el mundo se mueve en una situación opuesta, caracterizada por la escasez de alimentos y la elevación de los costos laborales que presionan la inflación mundial.

Para responder a las alzas de precios de los alimentos, algunos países han adoptado políticas inadecuadas que inciden bien sea sobre la oferta o sobre la demanda, algunas de las cuales se enunciaron antes, como son la reducción de impuestos a los granos, el aumento de stocks de granos, la restricción al comercio exterior, los controles de precios y los subsidios a los consumidores<sup>24</sup>.

A los países desarrollados los incrementos de precios de los alimentos los afecta menos

por varias razones a saber: i) los alimentos tienen una baja participación en la estructura de gasto de los hogares (no supera el 15%); ii) con las políticas proteccionistas, los países desarrollados tienen acostumbrados a los consumidores a precios altos.

El problema de encarecimiento de los alimentos no se puede resolver en el corto plazo, ya que en últimas es necesario que si las condiciones de rentabilidad están dadas entonces los productores agropecuarios, atraídos por los buenos precios favorezcan avances en productividad y aumenten las áreas sembradas y cosechadas hasta que se obtenga un nuevo equilibrio entre la oferta y la demanda.

¿Qué pasará entonces a nivel global?. Para que se reduzcan los precios a nivel global es necesario que haya una respuesta de la oferta que de satisfacción adecuada a la demanda observada, condición que no tendría solución en el corto plazo por diversas razones, entre las que se destacan:

- no abundan las tierras cultivables, fértiles y con infraestructura que puedan ser incorporadas a la actividad productiva agropecuaria, por lo que no existen grandes posibilidades de ampliación de la frontera agrícola a nivel mundial y menos aún si se mantienen las restricciones de tipo ambiental que procuran que no se proceda a la destrucción de selvas y sabanas;

---

24 Según estudios del Banco Mundial, 18 de 58 países analizados están incrementando los subsidios para los consumidores e implementando controles de precios. Algunos consideran que estos instrumentos no son eficientes y eficaces para proteger a los grupos vulnerables.

- las variedades agrícolas tradicionales a nivel mundial presentan estancamiento en sus productividades, lo que requeriría para su superación la asignación de ingentes recursos en investigación, biotecnología y cambio tecnológico<sup>25</sup>;
- eliminación de políticas inadecuadas adoptadas por los países desarrollados y/o productores para hacerle frente al crecimiento de los precios de los alimentos, lo cual es poco probable en algunos casos por la posición dominante de parte de los países que las han impulsado;
- la marcada resistencia a la producción y al consumo de los productos obtenidos a partir de los cultivos genéticamente modificados<sup>26</sup>, si bien con éstos se pueden disminuir los riesgos de malas cosechas en condiciones biológicas y climáticas desfavorables, amén de reducir los impactos negativos que causa la práctica agrícola sobre el medio ambiente;
- la agricultura de los países en desarrollo fue desmantelada como resultado de las políticas aperturistas impulsadas por el FMI con el apoyo de la banca multilateral, en beneficio de los países desarrollados que han defendido a sus agricultores mediante el otorgamiento de importantes subsidios y otros instrumentos proteccionistas<sup>27</sup>.

Por tanto, en el corto plazo no es probable que haya una respuesta adecuada de la oferta, razón por la cual se tiene previsto que continúen altos los precios de los alimentos y de contera se mantenga y peor aún se agite la hoguera de la inflación – en especial de alimentos - a nivel global y particularmente en los países en desarrollo.

---

25 Este beneficia simultáneamente tanto a productores agrícolas como a consumidores; para los primeros el cambio tecnológico mejora la eficiencia económica de la actividad agraria.

26 Al insertar algunas características específicas a las plantas mediante la biotecnología, se permite asegurar la producción agrícola contra el ataque de insectos específicos y se evitan importantes pérdidas ocasionadas por los daños que los insectos generan. Cabe indicar que existen múltiples temores a los cultivos transgénicos por la contaminación genética, la contaminación del suelo, la supuesta pérdida de biodiversidad, por los posibles efectos en la salud (resistencia a los antibióticos, desarrollo de nuevas alergias), el reforzamiento del control de algunas empresas multinacionales; de todas maneras, los efectos sobre las personas son aún desconocidos.

---

27 Sobre este asunto ya se hicieron algunas referencias en la identificación de los factores que afectan la oferta mundial de productos (literal d) y se harán otras alusiones cuando se realice el análisis de la situación en el caso colombiano.



## SITUACIÓN DE COLOMBIA

Colombia, desde luego, no ha sido ajena a la situación de crecimiento de precios de los alimentos que se viene registrando a nivel internacional; sería ingenuo o mentiroso decir que en el país nada ha sucedido hasta ahora y que la crisis, que como bola de nieve viene creciendo a lo largo y ancho del planeta, no nos afectará.

Frente a la crisis alimentaria, el Gobierno Nacional ha respondido en forma reiterada que en el país se está sembrando comida suficiente y que “En Colombia estamos blindados al fenómeno que se está produciendo en el mundo. Yo diría que lo que está sucediendo es una oportunidad, porque somos de los pocos países en el mundo con tierras disponibles para aumentar los terrenos sembrados”; afirma además que frente al fenómeno de la inflación mundial, “en Colombia estamos blindados, especialmente por dos factores: el primero es que siempre que un colombiano hace mercado encuentra todos los productos que necesita; en segundo lugar, porque de haber alguno caro, siempre encontrará en oferta otros sustitutos”<sup>28</sup>.

Académicos y algunos gremios de la producción agropecuaria son menos optimistas que el Ministro de Agricultura, y sostienen que al país *si lo está afectando la crisis alimentaria mundial* y que esta problemática solo tendrá solución en el mediano plazo<sup>29</sup>.

Para ellos, los hechos son más tozudos que las palabras, por cuanto el país a través del comercio internacional está importando

---

28 El Tiempo. La furia del hambre. Colombia tiene comida suficiente, pero importa trigo. Abril 13 de 2008.

29 Organismos internacionales como el Banco Mundial pronostican que el crecimiento de precios puede durar hasta el año 2015 porque la demanda de la India y de China continuará presionando los incrementos de precios.

la inflación que se viene registrando a nivel global<sup>30</sup>. Al respecto, se señala que “La inflación mundial de los alimentos se está dando ante todo por el precio de los cereales, y eso es lo que más importamos. Así, el fenómeno nos llegará por la vía del arroz, la cebada, el trigo, y la soya, cuyas áreas de siembra han venido decreciendo en el país”.

Surge entonces la siguiente pregunta: ¿Por qué el país importa alimentos, si dispone de tierras fértiles que podrían estar utilizadas en cultivos que produzcan los alimentos que necesita?. Una respuesta a esta aparente paradoja se remonta históricamente a lo que en su momento se denominó como la “Apertura Económica”, la cual se implementó en los años 90 –período presidencial de César Gaviria Trujillo- y que consistió en reemplazar la política de sustitución de importaciones por una estrategia orientada hacia el mercado que promovía la liberación del comercio para todos los sectores con el propósito de combatir el bajo crecimiento de la economía y el estancamiento de la productividad.

Colombia adoptó este modelo como una alternativa a la política proteccionista que dominó el intercambio comercial con otros países durante varias décadas, y como resultado de ella el mercado nacional se había saturado con productos locales; adicionalmente, los precios de los productos nacionales se habían incrementado con el

30 No se puede desconocer que la apreciación cambiaria de la moneda que ha venido ocurriendo en años recientes ha reducido, desde luego, el impacto de los altos precios externos.

tiempo y el control de calidad se había deteriorado por falta de competencia.

La lógica de este modelo consistía en que al introducir un elemento de competitividad extranjera, la calidad de los productos internos y la innovación aumentaban, mientras que los costos tendían a bajar, de tal manera que el mayor beneficiado era el consumidor. Debe señalarse, además, que las reformas emprendidas en los años 90 se enmarcan en las estrategias de ajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional con el apoyo de la banca multilateral como requisito para la estructuración de la deuda externa y reanudación de los préstamos de la banca internacional, que propendían por la desregulación de los mercados, la reducción del papel del Estado en la economía y la apertura comercial y financiera en los países endeudados.

En el marco de la apertura económica se efectuó la desgravación indiscriminada de la agricultura, en particular de los cereales, y el sector fue expuesto a la competencia externa<sup>31</sup> que le provocó la caída de los precios durante varios años y la sustitución por otros productos de mayor facilidad de intercambio.

En términos generales, se señala que como resultado de la aplicación de este modelo muchas industrias no lograron sobrevivir a la

31 Particularmente de los países desarrollados que, en el marco de políticas de seguridad alimentaria, otorgaban importantes subsidios a sus agricultores.

competencia, en tanto que sectores enteros de producción desaparecieron. Para una parte de los consumidores, aquellos a los que no se les afectó su poder de compra por la desaparición de algunas industrias, la apertura les significó mayor variedad de productos a precios más bajos y de mayor calidad.

Para muchos de los países en desarrollo la apertura de los mercados se tradujo en la destrucción de sus sistemas productivos, en la bancarrota de las pequeñas y medianas empresas, en el empobrecimiento de los agricultores, en la concentración aberrante de la riqueza y del ingreso, en la disminución de los salarios reales de la mayoría de los trabajadores y en la extensión de la pobreza y la miseria en proporciones lacerantes<sup>32</sup>.

No sobra señalar que después de casi dos décadas de aplicación del modelo de apertura económica es claro que la lógica del modelo nunca fue aplicada en su totalidad, ya que sin excepción, todos los países en el mercado global continúan aplicando medidas proteccionistas, como se indicó antes, en forma de aranceles, subsidios a ciertos sectores, u otro tipo de restricciones.

Como se señaló en párrafos anteriores, el sector agropecuario colombiano fue uno de los más afectados por la apertura económica<sup>33</sup>;

32 AGUDELO VILLA, Hernando. "La vuelta del péndulo. El colapso del modelo neoliberal en Colombia". Lecturas Dominicales. Bogotá, El Tiempo, Octubre 5 de 1997

33 Algunos investigadores y académicos sostienen que la apertura económica desmanteló el sector agropecuario

como resultado de esta política, este sector presentó grandes transformaciones que se podrían resumir así:

- La *reducción de la superficie sembrada*<sup>34</sup>, la cual pasó de 4,8 millones de hectáreas en 1991 a 4.0 millones de hectáreas en el 2006. Se registra marcada tendencia a la baja durante el período 1991 – 1998 y débil recuperación en el período 1998 – 2006, alcanzando un nivel en el 2006 que no supera los registros observados antes de 1996<sup>35</sup>.
- La *vocación agrícola del país* pasó de los *cultivos transitorios* a los *permanentes*. En efecto, mientras que el área sembrada en cultivos transitorios pasó de 3,6 millones de hectáreas en 1991 a 1,6 millones

---

colombiano, condición de la que aún no se ha podido recuperar. Al respecto ver, por ejemplo, la publicación de Eduardo Sarmiento Palacio "Apertura y crecimiento económico: de la desilusión al nuevo estado" (TM Editores, 1996). Desde luego que existen posiciones diferentes a la expresada por el profesor Sarmiento. Un ejemplo sería la de Alejandro Gaviria que señala que el estancamiento de la agricultura se debe a "la excesiva protección y a la proliferación de subsidios directos e indirectos. La ineficiencia subsidiada, sobra decirlo, tiende a perpetuarse" (El Espectador. La cuestión agraria. Mayo 25 de 2008). Mismo argumento aplicado en la época para justificar la apertura.

34 Se afirma que uno de los factores que ha incidido en la reducción de las áreas sembradas tienen que ver con la incidencia de grupos asociados al narcotráfico y al paramilitarismo que convirtieron en tierras improductivas grandes extensiones que otrora estaban vinculadas a actividades productivas.

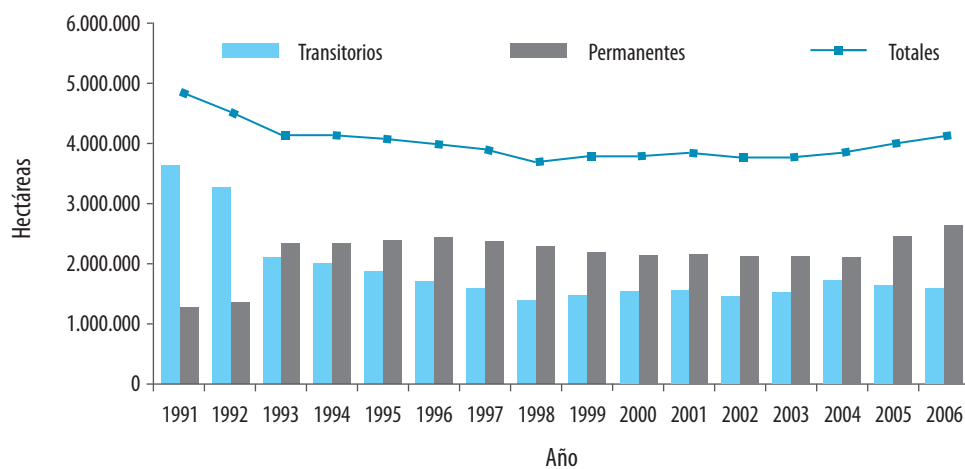
35 En opinión del Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC, se está registrando un reacomodo del sector agropecuario de tal manera que solo habrá disponibilidad de alimentos en la medida que sea rentable producirlos. Revista Semana No. 1356. "Habrà comida, pero no barata". Abril 28 de 2008.

de hectáreas en el 2006; por su parte, el área en cultivos permanentes pasó de 1,2 millones de hectáreas en 1991 a 2,4 millones de hectáreas en el 2006. Cabe señalar como en el período 1991 – 1998 el área cultivada en transitorios se redujo drásticamente (aproximadamente el 60,3%), mientras que los permanentes solo crecieron entre 1991 y 1993 (76,3%) para luego presentar un relativo estancamiento. Durante el período 1999-2006 el área en cultivos transitorios y permanentes presenta una *tendencia al estancamiento o en el mejor de los casos a un bajo crecimiento*<sup>36</sup>, como se observa en la siguiente gráfica.

Como resultado del proceso de sustitución de cultivos se podría señalar que algunos de ellos ganaron participación relativa, como serían los casos de la palma africana (pasó de 97.604 hectáreas en 1991 a 329.450 hectáreas en 2007), frutas (pasaron de 93.072 has a 271.490 has en el período indicado), caña panelera (pasó de 196.082 has a 272.497 has en el período indicado), plátano de exportación (pasó de 7.000 has a 19.424 has en el período indicado), caña de azúcar (pasó de 116.548 has a 177.137 has en el período indicado), maíz tecnificado (pasó de 66.300 has a 257.969 has en el período indicado) y hortalizas (pasaron

de 44.800 has a 124.086 has en el período indicado). Al contrario perdieron participación relativa cultivos tales como trigo (pasó de 31.500 has a 18.806 has en el período indicado), sorgo (pasó de 110.700 has a 31.970 has en el período indicado), cebada (pasó de 36.000 has a 4.435 has en el período indicado) y algodón (pasó de 247.860 has a 44.018 has en el período indicado).

**Gráfico 2** Permanentes vs transitorios 1991 - 2006



Fuente: SDDE con base en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>36</sup> Un analista sostiene que el estancamiento de la agricultura se debe, entre otros factores, a la "excesiva protección y a la proliferación de subsidios directos e indirectos. La ineficiencia subsidiada, sobra decirlo, tiende a perpetuarse". El Espectador. "La cuestión agraria". Mayo 25 de 2008. Opiniones en contrario, se han referenciado igualmente en este documento.

- A pesar de la reducción en las áreas sembradas, el país registró un crecimiento en la producción agropecuaria, como

quiera que pasó de 22,3 millones de toneladas en 1991 a 24,9 millones de toneladas en 2006, lo que pareciera señalar que durante los últimos 15 años se han tenido ligeros avances en materia de los rendimientos de los cultivos a nivel agregado<sup>37</sup>.

Cabe señalar que si se realiza el análisis de la evolución de los rendimientos de cada cultivo, se encuentra que algunos de ellos, como trigo, cebada, frutales, fique y cocotero, presentan tendencia *decreciente*, mientras que buena parte de ellos *no registran mejoras o son muy leves los incrementos*; unos pocos cultivos, como palma africana, yuca, arroz riego y total y maíz presentan, aunque con altibajos, crecimientos importantes en los rendimientos.

- En cultivos transitorios de baja productividad, como maíz, trigo, cebada, arveja, garbanzo, frijol, lentejas y soya, entre otros, los cuales son utilizados como bienes de consumo intermedio o bienes de consumo final, el país consolidó durante los últimos quince años su *dependencia de las importaciones* para satisfacer las necesidades del mercado interno. Al respecto, el país generó, como resultado

37 Para analistas como Salomón Kalmanovitz, la producción agrícola viene estancada desde el año 1994 como resultado de la inseguridad en el campo. Sostiene además que en los últimos 15 años cerca de 600.000 predios dejaron de producir como resultado del desplazamiento provocado por los paramilitares. Al respecto, ver El Espectador, "Que le pasa a la agricultura?". Abril 25 de 2008.

de la apertura económica que practicó la teoría de comprar los alimentos donde estuvieran más baratos, la *pérdida de autosuficiencia*, la importación creciente de alimentos y de contera se hizo vulnerable a la volatilidad de los precios externos.

Algunas cifras son elocuentes: Colombia pasó de importar 754.446 toneladas de cereales en 1990 a 5´088.024 toneladas en el 2007, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual del 11,9%. En otras palabras, Colombia ha venido registrando una progresiva dependencia externa para satisfacer las necesidades de alimentos; así, mientras que en 1990 producía el 90% de los alimentos de la canasta familiar, esta suficiencia se ha venido perdiendo con el pasar de los años a niveles tales como importar el 90% del total del trigo que actualmente consume, el 86,1% de la soya, el 67% del maíz, el 44% del frijol y el 57% del arroz. En cifras absolutas, baste señalar que en el 2007 se importaron 3,1 millones de toneladas de maíz amarillo, 1,2 millones de toneladas de trigo y 332 mil toneladas de frijol soya para cubrir las necesidades del mercado interno; a finales del primer trimestre de 2008 las importaciones de maíz amarillo totalizaron 743.000 toneladas, mientras que las de trigo fueron de 386.500 toneladas.

El tema de la pérdida de suficiencia ha sido ya analizado por investigadores

del sector agropecuario. Así, en estudio sobre “Indicadores para el seguimiento de la seguridad alimentaria en Colombia 1970-2000”<sup>38</sup> se señala que el país ha padecido de tiempo atrás una situación de no autosuficiencia<sup>39</sup>. Más exactamente, señala este estudio que “En 1990 había alcanzado su máximo nivel de 0,92, pero disminuyó a 0,78 en 1992, en lo cual influyó el aumento en las importaciones a causa de la apertura económica; a partir de 1993 mantuvo una tendencia de decrecimiento hasta el año 2000 con un nivel de 0,73. Claramente durante los ochenta el país estuvo recuperando autosuficiencia alimentaria y durante los noventa estuvo perdiéndola como resultado de las políticas aplicadas en esos períodos”. El mismo estudio encuentra que hay baja autosuficiencia y tendencia a su disminución en *oleaginosas y cereales*.

Aún está lejana la solución al problema de autosuficiencia del país para algunos de los productos señalados antes y para los que es necesario que se realicen las importaciones requeridas para cubrir las necesidades del mercado interno.

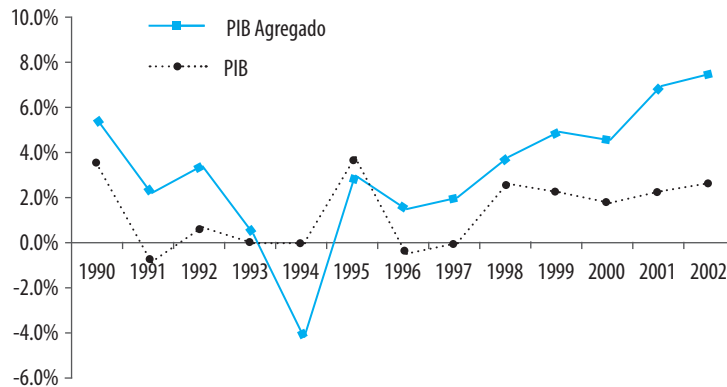
38 Universidad Nacional de Colombia. Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria – RESA. Absalón Machado y Nidyan Pinzón. Bogotá. Febrero de 2003

39 El coeficiente de autosuficiencia se define como la relación entre la producción interna de alimentos básicos y la disponibilidad total de alimentos básicos. Si el coeficiente es superior a 1 entonces significa que se produce más de lo que se consume y exporta; si es igual a 1, el país es autosuficiente y si el coeficiente es inferior a 1 entonces se está perdiendo autosuficiencia.

- Desde luego que la evolución del sector agropecuario, señalada antes, incidió desfavorablemente sobre los niveles de empleo en el campo, amén de los efectos causados por los grupos armados ilegales que han generado grandes desplazamientos de campesinos a las cabeceras de las principales ciudades del país y provocado mayores niveles de marginalidad.
- Ante los problemas de rentabilidad del sector, ocasionados por los bajos precios durante décadas, se generó una baja inversión por parte de los productores, a lo que se sumó la significativa reducción del gasto público desde los inicios de la década de los 80.

De lo descrito antes, cabe indicar que el sector agropecuario no se ha superado de los efectos devastadores que le generó la apertura económica y como consecuencia de ello hoy en día continúa en crisis, como lo señalan las cifras del DANE sobre crecimiento de la economía y de los distintos sectores de actividad económica; en años recientes, se podría incluso afirmar que el crecimiento del país hubiese podido ser mayor de no ser por el leve crecimiento de este sector. Las cifras son dicentes: mientras que el país creció 7,52% en el año 2007, este sector solo lo hizo al 2,58%; en el 2006, el país creció al 6,84% mientras que la agricultura lo hizo al 2,29%; este crecimiento dispar se observa con claridad desde el año 2001, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Gráfico 3 PIB agregado + PIB agricultura



Fuente: SDDE con base en información del DANE

Un comportamiento del sector agropecuario, como el descrito anteriormente, no ofrece tranquilidad al país en esta coyuntura de crecimiento de precios internacionales y de crisis de alimentos. Por tanto, no parece razonable ni tener buen fundamento la apreciación del Ministro de Agricultura que sostiene que el país “está blindado frente a la crisis mundial, pues somos autosuficientes en el 90% de lo que consumimos”<sup>40</sup> y en los que no somos autosuficientes se podría aumentar la oferta, como quiera que los mayores precios inducirán muy probablemente aumentos en las áreas sembradas.

Esta preocupación la comparten igualmente algunos dirigentes del propio sector agropecuario, como el presidente de FENALCE que señala que “el país puede crecer su área de cultivo en el futuro, porque en el corto plazo no hay blindaje ante la situación mundial,

y en el mediano plazo lo habrá si el Estado genera políticas coherentes”<sup>41</sup>.

Desde luego que el incremento de los precios internacionales de productos que importa el país para satisfacer las necesidades del mercado interno, en especial los cereales y las leguminosas, *se trasladan directamente al consumidor raso*, como ha venido sucediendo hasta ahora.

No se puede desconocer que el costo de la dependencia externa de algunos productos agropecuarios (que se utilizan como bienes de consumo final o como materias primas para la elaboración de otros bienes de consumo humano o animal<sup>42</sup>) se ha venido pagando

41 Ibid.

42 Existen productos de origen agropecuario que son utilizados como materia prima para la producción de alimentos de consumo humano o para el consumo animal, pero que en ambos casos su crecimiento de precios se traslada a los precios al consumidor o a los precios de los bienes finales en los que son materia prima que hace parte de procesos de transformación productiva. A

40 El Espectador. “Dieta nacional a base de importados”. Mayo 11 de 2008.

a través de un grupo de artículos de primera necesidad para los cuales las estadísticas oficiales registran crecimientos significativos de precios durante los últimos años y meses, incrementos que de alguna manera se justifican en los elevados precios internacionales, en el crecimiento del precio del petróleo (que induce a su turno incrementos de precios de los costos de transporte, tanto externos como internos, y de los insumos utilizados en la agricultura para el control de plagas y enfermedades), en el incremento de la renta del suelo derivada de la competencia que se ha venido presentado por la utilización de las tierras más fértiles y dotada de mejor infraestructura – vial y de riego – en cultivos con mejores expectativas de ganancia (biocombustibles).

### Algunas cifras son indicativas de cómo la crisis mundial de alimentos también afecta

manera de ejemplo, el maíz amarillo puede ser utilizado como bien de consumo final o como materia prima necesaria para la producción de alimentos concentrados. En ambos casos el crecimiento de los precios internacionales se trasladan al precio del maíz que se utiliza como bien de consumo final o al precio de los productos que utilizan en sus procesos de producción el alimento concentrado, como serían la carne de cerdo, la carne de pollo y los huevos. Por tanto, es un sofisma afirmar que el país no tiene problemas de abastecimiento y de que estamos blindados contra la crisis mundial por cuanto de los 33,1 millones de toneladas que se consumen a nivel nacional de productos agropecuarios, se producen internamente 25 millones de toneladas y solo se importan 8,1 millones de toneladas (de ser ciertas estas cifras, significaría que el país es autosuficiente en el 75% aproximadamente y no en el 90% como se predica); se precisa que del total importado, 4,8 millones de toneladas son materias primas requeridas para otras actividades productivas: cebada cervecera, maíz amarillo y otras preparaciones para alimentos concentrados para la industria del pollo y del cerdo. *El comercio internacional se constituye entonces en una correa de transmisión de los crecimientos de precios a nivel global.*

los precios de los bienes de consumo interno, bien porque importamos productos más costosos o porque los precios de los productos producidos a nivel nacional han incorporado parte de los crecimientos de precios internacionales a través de las materias primas que son utilizadas en su producción o bien, como lo señalan algunos gremios de la producción agropecuaria, porque alinearon los precios internos con los externos en consideración a la coyuntura favorable que tienen los segundos<sup>43</sup>. En efecto, según el DANE entre *enero* y *mayo* del año en curso se registraron los siguientes crecimientos de precios: arroz<sup>44</sup> 15,0%, pastas secas 15,0%, pan 12,0%, aceites 16,0%, grasas 15,0% y plátano 15,0%; cabe señalar el incremento de la papa que fue del 105,7%<sup>45</sup>. Entre *enero de 2007* y *mayo de 2008*, se registraron los siguientes incrementos de precios: arroz 16,6%, harina de maíz y otras harinas 22,9%, pastas secas 37,3%, cereales preparados 14,1%, cereales para sopa 26,0%, plátano 30,3%, frijol 14,6%, otras hortalizas y legumbres secas 52,9%, pan 22,0%, carne de res

43 Algunos dirigentes del sector agropecuario sostienen que los precios se mantendrán altos por cuanto los incrementos en los (precios) internacionales se explican por los desbalances entre la oferta y la demanda mundiales, los cuales no estamos en condiciones de controlar.

44 Cuando un producto – como el arroz y que es fundamental en la dieta diaria de los colombianos – tiene un nivel de producción cercano a la demanda, entonces cualquier reducción en la oferta o en el área sembrada, como ocurrió con 50.000 hectáreas, se genera un déficit que deber suplido con importaciones del producto o con incrementos de precios al consumidor.

45 Cabe señalar que el crecimiento de precios de la papa obedece, más que a factores externos, a comportamientos estacionales de este producto (modelo de la telaraña)



19,8%, carne de cerdo 17,8%, leche 20,7%, aceites 42,6%, grasas 39,8% y panela 16,9%; durante este período la papa se incrementó en el 95,5%.

La información sobre el crecimiento de precios señalada antes permite adelantar las siguientes consideraciones: i) los productos importados para consumo directo o para consumo productivo si provocan incrementos notables de los precios internos; ii) existen productos, como la papa, cuyo crecimiento de precios responde más a comportamientos estacionales de la producción; iii) cultivos que vienen teniendo un uso alternativo en la producción de biocombustibles,

como la palma africana para la producción de biodiesel, están provocando importantes crecimientos de precios de los productos alimenticios que de ellos se derivan (aceites y grasas), en parte por los altos precios a nivel internacional o por abuso de posición dominante a través de fijación oligopólica de precios; iv) otros productos, como el azúcar, cuya materia prima es la caña de azúcar, que también se utiliza para la producción de etanol, presenta crecimientos negativos<sup>46</sup>, situación que pone en duda, por lo menos parcialmente, que la producción de biocombustibles está desplazando la producción de alimentos y que por este motivo se presentan los incrementos de precios<sup>47</sup>.

---

46 Entre enero y mayo de 2008, los precios del azúcar crecieron -2,3% mientras que entre enero de 2007 y mayo de 2008 su crecimiento fue del -18,4%.

47 Se afirma que con la llegada de los biocombustibles se han sustituido cerca de 50.000 hectáreas por cultivos de palma africana que antes se destinaban a la producción de arroz.

## ACCIONES ADELANTADAS POR EL MINISTERIO

Para hacerle frente a la crisis alimentaria mundial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha emprendido algunas acciones de *tipo coyuntural*, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Con la Cámara Procultivos de la ANDI firmó un acuerdo, por un término de *cuatro meses* a partir de 24 de abril de 2008, de autorregulación en materia de *precios de algunos fertilizantes*, en el que se establecen unos porcentajes de disminución o congelamiento de los precios actuales en puerta de fábrica para beneficiar la producción agrícola nacional así: -10% para úrea, 0% para fosfato diamónico (DAP) y -5% para cloruro de potasio (KCL). Adicionalmente, en este acuerdo se apoya al Gobierno Nacional en las iniciativas relacionadas con la desgravación arancelaria de las materias primas y productos terminados referentes a fertilizantes producidos y no producidos en el país<sup>48</sup>.
- Para estimular la producción nacional, el Ministerio de Agricultura ha establecido para los productores los siguientes subsidios: \$30 mil por tonelada de maíz vendida y comercializada en el primer semestre de 2008 y \$50 mil por tonelada en el segundo semestre; las inscripciones vencieron el 30 de mayo de 2008 y con esta medida se busca que los productores destinen 220.000 hectáreas a la producción de maíz amarillo (50.000 adicionales), producto que es fundamental para la dieta de los colombianos. Con esta medida, el Mi-

---

48 Los gremios agropecuarios sostienen que buena parte del incremento de precios se distribuye en buena parte entre los proveedores de los insumos agropecuarios – en especial los agroquímicos – los cuales se han encarecido significativamente en el último año. Algo similar se afirma en relación con los costos de comercialización frente al precio final al consumidor.

- nisterio pretende estimular las siembras, aumentar la oferta, regular los precios de mercado y disminuir las importaciones. Sin embargo, los gremios de la producción agropecuaria estiman que durante el presente año solo se registrarán modestos crecimientos en las áreas sembradas; la razón en su opinión es sencilla: aunque los precios están en aumento y que no existen dificultades para la realización de los productos en el mercado, la rentabilidad sectorial continúa sin lograr mejoramientos significativos.
- De igual manera, se ofrece un subsidio de \$150 mil por tonelada comercializada de frijol, medida con la cual se espera que el área sembrada aumente a 30 mil hectáreas en el 2008 y a 45 mil hectáreas en el 2009<sup>49</sup>.
  - Con el propósito de regularizar la oferta de arroz para el consumo, el Gobierno Nacional autorizó la importación de 100 mil toneladas procedentes de Ecuador y Venezuela, las cuales comenzarían a llegar al país en lotes de 20 mil toneladas mensuales a partir de abril del año en curso<sup>50</sup>.
  - Para disminuir el precio del maíz blanco, el Ministerio de Agricultura autorizó la reducción del arancel del 45 al 30% hasta noviembre del presente año, para de esta manera abaratar los costos de importación. De igual manera, autorizó la importación de 47 mil toneladas de este producto con cero arancel entre los meses de abril y julio/2008.

---

49 FENALCE sostiene que en el caso del frijol "es sencillo ser autosuficiente, siempre y cuando el estímulo que entrega el Gobierno para su cultivo sea general y no solo para los cafeteros". El Espectador. Dieta nacional, a base de importados. Mayo 11 de 2008

---

50 Esta medida no logró frenar el crecimiento de los precios de este producto por cuanto Ecuador suspendió las exportaciones a Colombia y Venezuela igualmente lo importa porque está desabastecido.

## PROPUESTA

Todos reconocen que el sector agropecuario colombiano tiene en esta crisis alimentaria su mejor oportunidad. No solo porque puede reforzar la actividad productiva encaminada a la producción de alimentos<sup>51</sup> – que pueden ser realizados en el mercado interno o destinarse a la exportación – sino que también debería avanzar en la consolidación de la producción de biocombustibles<sup>52</sup>, siempre y cuando la producción de los segundos no se realice en detrimento de los primeros, como ya se observan los primeros síntomas<sup>53</sup>.

Desde luego que existen variadas opiniones sobre la manera como el país debería aprovechar esta oportunidad que la crisis alimentaria le ofrece y para que el sector agropecuario se recupere del marasmo en el que se encuentra y de nuevo ocupe su condición de sector líder del crecimiento del país. Mientras algunos analistas y el propio Ministerio de Agricul-

---

51 Para que de paso se le ofrezca y garantice al país la debida seguridad alimentaria, la cual se entiende como el acceso de todas las personas y en todo momento a alimentos nutricionalmente adecuados e ino cuos en cantidad suficiente (calidad, cantidad y variedad) para llevar una vida activa y sana. Esta definición implica el cumplimiento de las siguientes condiciones: una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados; la estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año; el acceso a alimentos o la capacidad para adquirirlos y, por último, la buena calidad e inocuidad de los alimentos.

52 No faltan quienes opinan que los biocombustibles más que una oportunidad de desarrollo para el país y la población, son un negocio para unos cuantos.

53 Algunos gremios de la producción agropecuaria denuncian que en algunas regiones del país se ha venido presentando la sustitución de cultivos que son fundamentales en la dieta diaria de los colombianos (arroz, por ejemplo) por otros que son utilizados como materia prima para la producción de biocombustibles. Al respecto, se informa sobre las intenciones de inversionistas de instalar cultivos de caña de azúcar en la zona norte del Tolima donde hoy se utiliza en el cultivo del arroz; proyectos de similar naturaleza se estudian para ser establecidos en la zona arrocera de la Costa Atlántica. Se indica, además, que en el Meta y la zona del Ariari se estudia la posibilidad de sustituir este cereal por el cultivo de palma africana. El Tiempo. "Sin arroz para todos". Abril 26 de 2008.

tura solo se preocupan por adoptar medidas de tipo *coyuntural*<sup>54</sup>, como las que se enunciaron en otro numeral de este documento, para la mayoría de investigadores incluidos algunos gremios del sector, se deberían adoptar medidas de tipo *estructural* que de verdad generen grandes transformaciones en el sector y éste pueda enfrentar los retos que hoy le demanda el país<sup>55</sup>.

Entre las transformaciones propuestas, que pasaría por la adopción de políticas de largo plazo, cabe destacar las siguientes:

- Realizar un profundo remezón en la estructura agraria, la tenencia, los impuestos y el destino de la tierra.
- Contribuir con el aumento de la producción, la productividad y la competitividad del sector, mediante la generación y transferencia de tecnología, garantizando al mismo tiempo la viabilidad ambiental, económica, social y cultural<sup>56</sup>.

54 Siendo la más ingeniosa la sustitución en el consumo de bienes de precios elevados por otros bienes complementarios de menor precio (cambio de hábitos de consumo); solo faltaría que como solución se propusiera la reducción voluntaria del consumo. FENALCE propone, en este marco, que reduzca la dependencia del consumo del pan y de reemplazarlo por la arepa que es otro alimento accesible.

55 Algunos gremios como FEDEGAN sostienen que el Banco de la República en lugar de estimular el crecimiento de la oferta de productos agropecuarios, a través del crédito y de bajas tasas de interés, lo que ha hecho es castigarlos con medidas opuestas. El Tiempo. José Félix Lafaurie. "Los biocombustibles son una oportunidad". Abril 25 de 2008.

56 Recordar que según el Artículo 65 de la Constitución Nacional el Estado debe promover la investigación y la transferencia

- Como quiera que el agro colombiano requiere inversiones más que subsidios (porque no han facilitado el cambio productivo), entonces se recomienda invertir<sup>57</sup> en innovación, distritos de riego, drenaje y capacitación del capital humano.
- Se requiere fortalecer el capital humano, al igual que la promoción de la organización de los pequeños productores para que adelanten directamente procesos agroindustriales o comerciales. Para mejorar el capital humano, es necesario y esencial el acceso a servicios públicos (agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica).
- Promover sistemas de financiamiento acordes con los proyectos productivos establecidos y desarrollar sistemas de crédito como las formas de economía solidaria – las cooperativas y las asociaciones de productores, entre otras.
- Revisar las cadenas de comercialización de los productos agropecuarios por cuanto en muchos casos son los intermediarios los que capturan rentas que deberían llegar a los productores.

de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

57 Como se estima que los precios permanecerán altos por algún tiempo, se recomienda el diseño de mecanismos de choque para incrementar la producción en el corto y mediano plazos, en particular aumentando la inversión en el sector agropecuario.

- Consolidar el desarrollo de sistemas de información de precios y mercados, de acceso al público que de confianza y reduzca los riesgos en la toma de decisiones.
- Adoptar un sistema de aranceles variables, de tal manera que bajen cuando los precios internacionales estén altos y suban en el caso contrario<sup>58</sup>. Se considera que un sistema como el propuesto podría evitar el desabastecimiento y las alzas de precios que amenazan el país con revivir la inflación, a las vez que contribuiría con mayores crecimientos de la producción y del empleo agrícolas<sup>59</sup>.
- Aprovechando la coyuntura internacional de precios agrícolas altos, eliminar los subsidios que les otorga el Gobierno Nacional a los productores<sup>60</sup>. La política agrícola no puede consistir únicamente de subsidios y más subsidios sin que se tenga efectos sobre la productividad

58 Un analista propone que, dadas las condiciones particulares de producción y consumo de los *cereales* en los países desarrollados, es necesario que el país adopte una política selectiva o proteccionista. De igual manera, sostiene que la negociación del TLC con los Estados Unidos, pendiente de aprobación en el Congreso norteamericano, repite el error de aceptar los subsidios de los países desarrollados y de reducirlos en Colombia, lo que será fatal para una política de largo plazo.

59 Existen productos para los que una eventual eliminación o reducción de aranceles solo provocaría un freno a las alzas de precios pero no lograrían su reducción.

60 Se considera que esta medida tendría un efecto mínimo en los agricultores subsidiados por cuanto se compensaría con los altos precios externos y los elevados aranceles vigentes para un buen número de partidas arancelarias.

y no se incremente la producción de alimentos<sup>61</sup>.

Frente a estas recomendaciones de largo plazo, se escuchan igualmente propuestas de alcance cortoplacista, como las expresadas por algunos gremios del sector, a través de las cuales le solicitan al Gobierno Nacional el otorgamiento de *subsidios* para estimular la producción nacional, aunque se reconoce que éstos son insuficientes, propuesta que va en contravía a la recomendada en el numeral noveno inmediatamente anterior.

No sobra señalar que lo que no se puede esperar es que en el *corto plazo* y de manera automática operen los mecanismos de mercado para que haya una respuesta de los productores de alimentos frente a la señal de mejores precios, por cuanto las decisiones de inversión se rigen desde luego por los niveles de rentabilidad esperados que, como se indicó en otro lugar, no se han mejorado significativamente. Precios altos inducen incrementos en las áreas sembradas si existe la posibilidad de apropiación por parte del productor de una buena parte de dicho incremento. No se trata por tanto de una reacción automática cuando existen distorsiones en los procesos de producción y comercialización en los que parte de los actores participantes distintos a los productores incide en la distribución de las rentas que se generan en este sector.

61 El Tiempo. "La sociedad debe temerle a la inflación". Junio 7 de 2008.

En este sentido, gremios como FENALCE plantean que el Ejecutivo, además de adoptar medidas temporales, debería desarrollar una política de Estado que de señales claras para que la inversión vuelva al sector; sostiene que

el problema no es de disponibilidad de tierras sino de rentabilidad que se le debe garantizar a los inversionistas por cuanto éstos no destinarían sus capitales en una actividad que en el largo plazo los conduzca a la quiebra.

## POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL DISTRITO CAPITAL<sup>62</sup>

### Antecedentes

Los temas asociados con la alimentación y la nutrición se han incorporado en la agenda pública del Distrito Capital desde comienzos de la década de los noventa, pero se logran importantes avances en la materialización del derecho a la alimentación - en el marco del Estado Social de Derecho- en la anterior administración que adoptó el Programa Bogotá sin Hambre, como el conjunto de estrategias orientadas al diseño e implementación de una política pública que, además de responder por el estado de nutrición de la población, integra las preocupaciones por el acceso y la disponibilidad de alimentos.

### Naturaleza y alcance de esta política

En consonancia con el mandato constitucional, la política pública de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Capital se propone la realización efectiva del derecho a la alimentación y no simplemente la satisfacción de esta necesidad vital. La política adoptada reconoce que los titulares son sujetos activos, por lo que incorpora una dimensión de responsabilidad que por igual se concreta en deberes y obligaciones para el Estado y la sociedad, aunque de distinta manera: obligaciones de respeto o defensa, obligaciones de protección y obligaciones de satisfacción o promoción del derecho.

62 El contenido de este numeral se obtiene del documento: "Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito capital. 2007 – 2015". Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Mayo de 2007. Imprenta Distrital.



Se parte de reconocer que los alimentos –incluida el agua– son bienes comunes, de interés público, por lo que la titularidad sobre su goce es un derecho colectivo, no solo individual, y su suministro un servicio igualmente de interés público.

En virtud del beneficio colectivo, y no sólo individual, que encierra la realización efectiva del derecho a la alimentación, su garantía no se puede subordinar a la dinámica del crecimiento económico y mucho menos se puede abandonar a la suerte de los mecanismos de mercado.

Con esta política se propone, de una parte, consolidar y ampliar la responsabilidad que tiene el Estado en la provisión de alimentos y en el ordenamiento y manejo del agua, desde una perspectiva amplia e integral de seguridad alimentaria y nutricional; de otra, avanzar en la institucionalización de mecanismos e instrumentos para hacer efectiva la corresponsabilidad del Estado, los empresarios grandes y chicos, las organizaciones sociales y la ciudadanía, en cada una de las dimensiones del derecho.

La política busca, en lo fundamental, propiciar la transformación de las condiciones estructurales que restringen la disponibilidad y la accesibilidad física y económica a los alimentos y en este marco son obligaciones del Estado:

- procurar la redistribución del ingreso entre los distintos actores del abasteci-

miento, preferentemente entre los consumidores, los pequeños productores y los pequeños comerciantes;

- reducir las inequidades sociales en la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos;
- intervenir frente a las fallas del mercado que provocan desigualdades en el acceso a los recursos necesarios para la producción, distribución y consumo de alimentos; y
- adoptar las medidas de prevención necesarias frente a las contingencias que puedan afectar el abastecimiento de alimentos y la disponibilidad y el acceso al agua potable.

## Lineamientos de la política

### *Principios*

- Universalidad
- Equidad
- Progresividad.
- Soberanía alimentaria
- Diversidad cultural
- Sustentabilidad y sostenibilidad ambiental
- Integralidad
- Responsabilidad social
- Solidaridad
- Participación social, movilización ciudadana y promoción de la autonomía

## **Objetivos de la política**

### General

Garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad-región.

### Específicos

- Garantizar la disponibilidad de alimentos nutritivos, seguros e inocuos para la ciudad-región, por medio de la articulación estratégica entre Bogotá y la región central.
- Garantizar a la población del Distrito Capital, el acceso oportuno y permanente a alimentos nutritivos, seguros e inocuos, mediante la generación de condiciones que contribuyan a superar las restricciones económicas y culturales.
- Promover prácticas de alimentación saludable y de actividad física, en el marco de la diversidad cultural y el reconocimiento de la autonomía de la población del Distrito Capital.
- Promover las condiciones ambientales y de salud que favorezcan el aprovechamiento biológico de los alimentos y un adecuado estado nutricional de la población del Distrito Capital.

## **Ejes estratégicos de acción pública y líneas de trabajo**

Para el desarrollo de esta política se procede a través de cuatro grandes áreas o ejes estratégicos de acción pública, como son:

- Disponibilidad de alimentos suficientes, nutricionales y culturalmente adecuados e inocuos, así como de agua apta para el consumo humano, en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias.
- Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable en forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.
- Prácticas de alimentación y modos de vida saludables, en el marco de la diversidad cultural.
- Nutrición y entornos saludables.

## **Gestión de la política**

Para la realización del derecho a la alimentación, se requiere de una gestión integral del Estado que comprometa a una institucionalidad con capacidad para responder a la complejidad, en la flexibilidad, al igual que para convocar y vincular a los actores públicos y privados, y reconocer la estrecha interdependencia entre los territorios y los espacios donde la gente vive, ejerce la ciudadanía y materializa el derecho.

Para tal fin, el Distrito adoptó un esquema de coordinación intersectorial para la orientación, la adopción, el soporte técnico y la gestión operativa de la política, tanto del orden distrital como local, con los correspondientes instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación.

Al tiempo que se han conformado los espacios de coordinación interinstitucional, se han emprendido procesos de desarrollo institucional en todas las entidades involucradas en la política, para hacer evidentes las competencias, atribuciones, responsabilidades y funciones de cada una en el desarrollo de la política, pero también las consecuencias que de ello se derivan para la organización y la gestión interna de cada una de ellas.

Para avanzar en tal dirección, se ha convenido un esquema de distribución de

responsabilidades en la orientación política y el soporte técnico y estratégico de cada una de las líneas de acción. A partir de allí, se precisan las relaciones de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre las distintas entidades del nivel central y entre éste y la administración local.

De manera complementaria, se establecerán canales y mecanismos de comunicación y participación para concertar esquemas de distribución de responsabilidades, derechos, obligaciones y contribuciones, y convenir instrumentos para la implementación y el seguimiento de la política con las entidades del orden nacional; las organizaciones sociales; los organismos no gubernamentales; los pequeños, medianos y grandes agentes económicos y sociales del abastecimiento de alimentos; los consumidores; la academia y los organismos de cooperación internacional.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La situación de crisis alimentaria por la que atraviesa el planeta es de tipo estructural, por lo que no se espera que encuentre solución en el corto plazo. Sin embargo, en la medida que se mantenga un período de precios altos de los alimentos, que algunos – como el Banco Mundial – estiman que durará hasta el año 2015, por cuanto algunos de los factores señalados como causantes de esta crisis se mantendrán por muchos más años, se crearán las condiciones para que se estimule el crecimiento de la producción (resultado de la incorporación de mayores áreas en cultivos de alimentos y la incorporación de los desarrollos en ciencia y tecnología que se traducirán en mejoras en productividad) y se produzca luego en consecuencia una reducción de precios.

Para Colombia la crisis alimentaria mundial debería ser una doble oportunidad para producir más comida y más biocombustibles, amén de servir de arma poderosa para sacar de la pobreza a millones de campesinos y de jornaleros excluidos o desalojados de las tierras.

Los precios de los alimentos continuarán altos en el corto plazo porque los costos de producción agrícola se han disparado y para que los productores cuenten con estímulos para aumentar la producción es necesario que se incrementen los precios de forma permanente. Para los productores agrícolas han crecido algunos de los principales componentes de costos como los salarios agrícolas, los fertilizantes, los combustibles, el transporte, el precio de la tierra o de la renta, los gastos de energía y agroquímicos. Estos componentes han crecido significativamente por el alza en los combustibles, en los precios de la maquinaria y

de los equipos de uso agrícola, en los salarios de jornaleros que ya estaban empleados en otras actividades. Para mantener sus márgenes de ganancia, los agricultores deben mantener precios altos. No se puede ser tan ligero, como ha ocurrido hasta ahora, en sostener que la crisis mundial pasó de largo y no afectó para nada las condiciones del mercado interno y que el país está inundado en la abundancia de tierras y productos alimenticios.

Sin un aumento concomitante del nivel de ingresos de los más pobres, un aumento de los precios de los alimentos podría poner en peligro la salud y la vida misma de millones de seres humanos, como quiera que la presión que genera el alza de precios de los productos que constituyen la canasta básica se resolverá en el mediano plazo, manteniendo los ingresos inalterados, mediante la sustitución de los productos más costosos por otros menos costosos pero con similares condiciones dietéticas y en otro momento por la reducción del consumo, con las consecuencias señaladas, en la medida que los precios continúan creciendo.

Para el Gobierno Nacional no puede ser letra muerta el mandato constitucional que establece que “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para al efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agro industriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras” (Artículo 65 de la Constitución Nacional).

Por fortuna la Administración Distrital adoptó una política de seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad y viene implementando el plan maestro de abastecimiento de alimentos y de seguridad alimentaria, para garantizar la disponibilidad suficiente y estable del suministro de alimentos, incidiendo sobre la calidad nutricional de los productos, los precios de los mismos y de paso fortaleciendo los circuitos económicos urbanos y rurales. El Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor impulsa y consolida este plan, ampliará su cobertura e incidencia en los distintos territorios del abastecimiento.

