



PRODUCCION PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, ALTERNATIVAS Y RIESGOS

Licda. Rossana Gómez
Investigadora

El gobierno implementa medidas para paliar la crisis inflacionaria, principalmente en la canasta alimentaria. Las primeras disposiciones tomadas priorizaron la atención a la población de mayor riesgo: un programa para asegurar la producción interna de maíz y el frijol; y un programa de transferencias de dinero a familias extremadamente pobres.

Aunque las medidas pueden ser efectivas, tendrán limitaciones como las complicaciones financieras que hubo en el arranque del gobierno; así como la incapacidad como país de incidir en las dinámicas de alza de precios y de desabastecimiento que tienen un origen internacional.. Por otro lado, aunque estas medidas son efectivamente las más urgentes, con agotan el problema inflacionario para toda la población y particularmente para otro segmento en peligro: la población urbana pobre que depende del mercado.

En este sentido, recientemente, el presidente Alvaro Colom anunció la liberación de aranceles para productos esenciales, lo cual como se analizará en un estudio próximo, puede tener un impacto importante, siempre que no se renuncie a mecanismos de control, para garantizar la transferencia del beneficio a las personas consumidoras.

Impacto en Guatemala

El crecimiento de los precios en Guatemala en el 2007 fue sólo pocos puntos superior al del 2005, según estadísticas del INE y del Banco de Guatemala. Pero en el 2008, desde los primeros meses, rompió con la meta trazada. ¹

Cuadro 1
Índice de precios al consumidor e índice de precios de alimentos

Año	Índice precios	Índice precios alimentos
2004	9.23	9.18
2005	8.57	5.83
2006	5.79	0.54
2007	8.75	10.82
2008	4.32	6.66

Fuente: BANGUAT

¹ En Guatemala el crecimiento de los precios es de los más altos de Centroamérica, sólo superado por Nicaragua.

Como se observa en el mismo cuadro, a partir del 2006, los alimentos muestran índices más elevados.

Coincidiendo con las tendencias internacionales, entre los productos que incrementaron más su precio está el aceite vegetal, la leche en polvo, el pan y las pastas (con incrementos del 44%, 42%, 40% y 41%, respectivamente). En estos casos se depende casi en su totalidad de la importación de productos o insumos para su producción. El arroz, que se importa casi en su totalidad, aumentó en un 30% y las tortillas que principalmente en las zonas urbanas dependen también de la importación de harina de maíz, aumentaron en un 14%.

Impacto en maíz y frijol

Entrevistado en Radio Universidad, el subsecretario de Seguridad Alimentaria, Edmundo Álvarez, considera que las alzas y escasez mundial de trigo y arroz, no impactan a Guatemala, en la misma medida que a otras zonas como por ejemplo Asia, donde su seguridad alimentaria depende de productos como el arroz o la soya.

En el caso de Guatemala, se depende del maíz y frijol, y según el funcionario, la seguridad alimentaria, no está sujeta a la importación de estos alimentos, salvo en casos críticos.

Por su parte, Juan Rodolfo Aguilar, funcionario al frente de la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAM), declaró que hasta el momento no hay escasez real; pero “estamos en un momento crítico en el ciclo de la siembras. Empiezan a agotarse las reservas y la escasez se va ir haciendo más patente mientras no hay cosecha.”

Considera que julio y agosto se esperan como los meses críticos en los que se comience a ver la escasez y la necesidad de importar, entonces el impacto sobre los precios será mayor. Además, si el invierno es insuficiente o si hay inundaciones, puede impactar aun más en la disponibilidad interna. Sólo en estos casos se activará la emergencia.

Al analizar los precios de los productos esenciales se observa que en el caso del Frijol, el precio promedio anual tendió a la baja hasta el 2007. Y si se compara marzo del 2008, con marzo de los últimos 4 años, el crecimiento actual está por debajo del promedio de estos años.

Cuadro 2
Precios del Frijol
(quetzales por quintal y porcentajes)

Año	Precio Promedio anual	Variación %	Índice Precios Marzo	Variación % anual
2004	185.1		162.5	
2005	273.8	47.9	223.2	37.3
2006	277.8	1.5	265.8	19.1
2007	262.8	-5.4	257.3	-3.2
2008			285.0	10.8
Promedio		14.7		16.0

Fuente: MAGA

Los precios del maíz aumentaron un 30% en el 2007. Este aumento, según las autoridades obedece más a los costos de transporte, que a otros factores. En los primeros meses del año se observa también una importante baja en relación al promedio de precios de marzo. No obstante, el comportamiento cíclico de los precios, aún no permite prever claramente el comportamiento futuro.

Cuadro 3
Precios del Maíz Blanco
(En quetzales por quintal y porcentajes)

Año	Precio Promedio anual	Variación %	Precio Marzo	Variación % anual
2004	87.7		89.6	
2005	89.2	1.8	93.8	4.7
2006	89.9	0.7	92.4	-1.5
2007	116.7	29.8	120.1	30.0
2008	104.2	-10.6	110.0	-8.4
Promed.		10.8		6.2

Fuente: MAGA

Así, efectivamente, aunque crecen los precios en ambos productos, al parecer, aún no han recibido la escalada de precios internacionales.

Pero aún con ello, ya hay asonadas de hambrunas en municipios como Los Amates, Izabal, Jalapa y en Purulhá, Baja Verapaz.

Además, hay riesgos de que la situación se complique. Todo depende del abastecimiento interno, y de la necesidad de importar granos a mayor precio, en el momento de mayor escasez cíclica. De allí que el gobierno busque como una de sus estrategias estimular la producción para abastecer el mercado y con ello evitar el alza de precios.

Perspectivas de producción

El maíz blanco es el que se utiliza para el consumo humano. Se produjeron 1,294 millones de TM en el 2007, lo que, según el viceministro de agricultura, Claudio Cabrera, garantiza el abastecimiento. Los precios, añade, se elevan por especulación y acaparamiento de “quienes participan en la cadena del valor y buscan mejores ganancias”.

No obstante, otras fuentes oficiales estiman que sí habrá un déficit de 4.5 millones de quintales (204,545 TM). Un 15.8% de lo producido.

Como ya se dijo, el precio del maíz es estacional. En la época de escasez, que se amplía de mayo a septiembre, el abastecimiento se logra en base a producto almacenado. Luego de octubre a enero, el mercado recibe las cosechas de las principales zonas productoras, y entonces los precios bajan. De febrero a abril, los precios nuevamente se elevan,

pues solo la zona norte del país abastece el mercado.

Las importaciones de maíz para complementar el consumo y cubrir la ayuda alimentaria se requieren en las estaciones de menor producción.

El riesgo que ve el gobierno, es que los países que antes donaban, como los Estados Unidos, están limitando sus exportaciones y por tanto puede no haber disponibilidad internacional para ello.

Programa de producción.

El gobierno, concentra su atención en el tema del maíz, dado que es el alimento de la dieta básica sobre la cual descansa la subsistencia de la mayor parte de la población. Además, la producción de maíz genera un 32% del empleo en el país.

En su estrategia el gobierno se dispuso implementar un programa de aumento de la siembra, con el que se esperaba incrementar la producción anual en 4.8 millones de quintales, de los que se venderían 3 millones a El Salvador.

Se espera también que su precio baje a Q 80.00 el quintal.²

El programa se basa en un apoyo a 120 mil pequeños productores que recibirán un préstamo de Q 2 mil para producción y arrendamiento. Deberán devolver Q1,700 y Q300 quedarán como subsidio. Además, se entregará 30 mil quintales de semilla mejorada (que incrementan rendimientos en un 50%) y 480 mil sacos de fertilizantes.

Para los grandes y medianos productores se dispondrá también de un fideicomiso de Q 793 millones en BANRURAL. Esto es 3 veces más de lo disponible para pequeños productores.

Pero, en el despegue de este programa, hubo limitaciones de dinero, de tierra, de tiempo, de fertilizantes, y de semilla.

Se trabaja básicamente con el presupuesto aprobado para el 2008 y sólo hay ampliación de un préstamo que se aprobó hasta abril de este año.³ Además, el Ministerio de Finanzas se atrasó en la entrega de

recursos a las instituciones pública. Los fondos se liberaron hasta mayo.

Otra limitación la plantea el gerente del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), Max Myrol González Salán, quine asegura que la existencia de semilla certificada, está agotada pues se vendió a distribuidoras privadas y el Gobierno deberá ahora comprárselas a estas compañías.⁴

González añadió que solo un 20% de estas semillas se usan en el país y el resto se exporta, y considera muy probable que la mayoría de sus existencias ya estén comprometidas, lo que dificultaría su adquisición. El Ex ministro de Agricultura Edin Barrientos considera que se pueden comprar a compañía como la Monsanto o las Dupont/Pioneer.

En el caso de los fertilizantes, también hubo retrasos pues las petroquímicas, deben recibir las licitaciones desde agosto. Sin embargo, la compra de los fertilizantes se financiaría también, del préstamo que se aprobó hasta abril. Por otro lado, con el encarecimiento de los fertilizantes la entrega podría ser en menor cantidad y por tanto los rendimientos puede ser menores a lo esperado.

Edin Barrientos, prevé que la producción puede descender en un tercio. Colom plantea que se incrementará en un 20%.

Finalmente, cabe señalar una limitación más que se hará sentir si se obtiene una mayor producción: no se cuenta con infraestructura para almacenamiento, por lo que se hace urgente rehabilitar los silos de INDECA.

Por el lado de la tierra, FONTIERRA en lo que va del año sólo ha concedido 5 mil de los 120 mil préstamos para arrendamiento.

Riesgos del abastecimiento

Superado el problema de la producción, aún quedarían otros riesgos, que tienen que ver con la forma en que el mercado redistribuirá la producción.

El viceministro Cabrera, señala que podrían generarse problemas si la cosecha nacional se exporta a otros países, como México, o sale por contrabando.

² <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080515/pais/55038/>

³ Para todos los programas de emergencia se prevé Q1,420 millones de los cuales Q924 son fondos del presupuesto 2008 y el resto provienen del préstamos aprobados como ampliación.

⁴ <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080426/pais/53582/>

Cabe subrayar que Guatemala es un importante proveedor de comida de CA. El gobierno habla de convertirnos en el granero de Centroamérica, otros temen que Latinoamérica se convierta en el granero de los Estados Unidos.

Esta situación llama a que el estado establezca, mecanismos de control sobre las exportaciones, tal y como lo están haciendo otros países para proteger su mercado local.

Por otro lado, según la Coordinadora Nacional Granos Básicos, (CONAGRAB) los industriales que demandan maíz del exterior, ahora buscarán el producto en el mercado interno y ello reducirá la disponibilidad.

Aún cuando se desgrave la importación de harina, es probable que aún consiguiendo algunos proveedores principalmente en países vecinos como México, las limitaciones de la oferta mundial, que es el problema central de la crisis actual, no permita el abastecimiento total.

Aunque se desgrave la importación de alimentos, la megatendencia de economía mundial, hace reducir la efectividad de las medidas de libre mercado.

Antes se abría fronteras para importar granos subsidiados en Estados Unidos y por tanto a bajo precio. Ahora, se deben buscar estos insumos en Guatemala o en otros mercados.

Para el caso del maíz blanco, la importación es reducida. Por cada quintal que se produce se importan 4.5 libras. Pero aunque la producción abastece la mayor parte del consumo, la producción de harina en base a maíz importado, desplaza parte de la producción nacional.

Cuadro 4
Producción, Exportaciones, e Importaciones de
maíz blanco
(toneladas métricas)

Maíz Blanco	Producción TM	Exportaciones TM	Importaciones TM
2004	922,505.0	566.4	38,610.7
2005	1,079,502.0	457.1	77,577.4
2006	1,183,562.0	8.8	80,426.2
2007	1,294,394.0	4,094.0	58,153.6

Fuente: MAGA

Cabe subrayar también que otra presión importante sobre la oferta interna serán los mismos programas alimentarios, ya que ahora no encontrarán el producto en los países donantes.

El PMA que fue duramente criticado desde los 80 por ingresar al país ayuda alimentaria que sustituía la producción local, hoy que está limitada la disponibilidad en los países proveedores, modifica esta política y ya anunció que recurrirá a productores locales.

Con esto, si se asegura el incremento de la producción, ésta debe ser suficiente para cubrir la demanda de todos los sectores (harineros, exportadores, programas alimentos), para no afectar el abastecimiento interno.

Limitaciones de Tierra

La FAO propone considerar una reforma agraria y facilitar el acceso a los medios de producción, el agua y las riquezas naturales.⁵

La SESAM considera que esto no es necesario. El problema en Guatemala es, según Álvarez "la desproporción entre la producción de cultivos de exportación café y azúcar para pocas familias, en relación a la producción alimentaria para toda la población". Somos deficitarios para la producción de maíz en cierta época del año, aunque Guatemala tiene suficiente tierra para producir alimentos.

En tal sentido proponen retomar el decreto 40-74 Ley Obligatoria y de Fomento para el Cultivo de Granos Básicos, emitida durante el gobierno de Carlos Manuel Arana Osorio, que obliga a que las grandes fincas produzcan granos básicos en un 10% de su área.

El gobierno considera que hay 5 mil kilómetros cuadrados de tierras subutilizadas y se puede producir 19 millones de quintales anuales.

El problema sobre la tierra es del aumento de la presión sobre la misma, dados los múltiples intereses.⁶

En Guatemala, no se usa el maíz para etanol o biocombustibles, pero las grandes extensiones en Polochic, Ixcán o y Petén destinadas a otros fines

⁵ Prensa Libre, 18 abril

⁶ DIGI, OEC, Áreas Protegidas entre Invasiones e Ingovernabilidad WWW.digi.usac.edu.gt

más lucrativos, reducen la disponibilidad de tierra para maíz alimenticio; tal y como ocurrió en Estados Unidos, donde el fenómeno fundamental fue un repliegue de la frontera para producir maíz de consumo humano, ante la invasión de otros cultivos.

Por otro lado, los préstamos para arrendamiento avanzan lentamente. Hasta abril, FONTIERRA sólo había concedido 5 mil de los 120 mil préstamos para arrendamiento.

Transferencias a población más vulnerable

Otro programa cuya implementación ya inició el gobierno es el de transferencias condicionadas "Mi Familia Progresiva" que consisten en dos tipos de apoyos, cada uno por Q 150 al mes: uno para familias con hijas e hijos de 6 a 15 años que estudien; y otro, para madres embarazadas y menores de 6 años que visiten el centro de salud.

Se requiere Q 350 millones para cubrir 45 municipios y el plan piloto inició en abril con Q 25 millones.

Cabe recordar que en el gobierno de Portillo se implementó un programa que priorizó 42 municipios en riesgo. También en el 2002 frente al brote de hambruna en varios municipios de Chiquimula, se desbordó la ayuda en alimentos, pero al final 1 o 2 proyectos quedaron para mejora de las condiciones de la población. No hubo preocupación por llevar proyectos sostenibles.

El programa implementado por el gobierno actualmente, difiere por la transferencia monetaria y porque se trabaja con mujeres y se han aplicado en países como Brasil, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, El Salvador, con resultados exitosos. Uno de sus impactos secundarios es estimular la demanda local y llevar efectos multiplicadores.

Dependencia de las importaciones

La crisis alimentaria mundial se transfiere a los países por la vía de las importaciones. En la medida en que mayor sea su apertura y su dependencia mayor será el impacto.⁷

Se trata efectivamente de una crisis importada; pero tiene una gran dosis de responsabilidad nacional por los sucesivos gobiernos que obedecieron a la desprotección desde principios de los 80 con las ayudas alimentarias del PMA y que continuaron con desgravaciones constantes desde el primer lustro de los 80, hasta la ratificación por el Congreso de la República, del Tratado de Libre Comercio en el 2005.

Fue un proceso en el que el sector empresarial nacional e internacional cedió el campo de la producción local, al negocio más rentable de la importación; y en el cual los intereses de las cámaras empresariales nacionales y estadounidenses vieron oportunidades de afianzarse en el mercado local por medio de la importación.

Para el caso de alimentos como el maíz, los intereses de las grandes empresas productoras de pollo y de harina de maíz (Multiversión y Grupo MASECA), encontraron beneficio en la compra de granos subsidiados en Estados Unidos, más baratos. Además, se beneficiaron de la desgravación que significó para ellos un subsidio que el Estado les concedió y que sólo en el 2006, en el primer semestre del 2006 significó Q 25 millones.⁸

Cabe recordar que el maíz blanco fue el único producto que quedó protegido en el TLC con Estados Unidos; aunque quedaron contingentes sin aranceles que se elevaban de 20 a 26 mil TM. En el 2007, según datos de SIECA, presentados por la investigadora Susana Gauster, se importó en el 2000,

⁷ Hoy, aproximadamente el 70% de los llamados países en desarrollo son importadores netos de alimentos. Y de las 845 millones de personas con hambre en el mundo, 80% son pequeños agricultores y agricultoras. (ALAI 28 -05-07)

⁸ CONGCOO, Territorios, p. 126

35.6 mil TM. Ya en el 2005, se importaba 54.7 mil TM y en el 2006 se llegó a 77.5 mil TM. El 94% de las importaciones están a cargo del grupo MASECA.⁹

Cuadro 5
Producción e Importación de granos básicos en Guatemala de 1984/85 y 2000/2001

Producto	Producción miles TM			Importación miles TM			Área miles hectáreas		
	1985	2001	Variación %	1985	2001	Variación %	1985	2001	Variación %
Trigo	44.2	9.1	-79.0	122.3	267.6	119.0	22.10	4.50	-80.0
Maíz	1,181.3	1,053.6	-11.0	5.1	327.8	6,327.0	690.10	590.40	-14.0
Frijol	109.7	91.0	-17.0	14.0	1.0	-93.0	166.30	127.20	-24.0
Arroz	44.5	43.9	-1.0	0.5	42.1	8,320.0	16.00	14.70	-8.0

Fuente: elaboración propia en base a información del Asociación Guatemalteca del Arroz, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, Asociación Nacional de Trigueros, Gremial Nacional de Trigueros y Banco de Guatemala, en Interacción con el Plant Nutrition Institute.

Con esto, los granos básicos, más afectados fueron el maíz amarillo y el arroz. El problema para el maíz amarillo es que se importa el 310% de los que se produce y un 99% de lo que se consume. Guatemala importa 2.24 quintales de maíz amarillo por cada 1 quintal que produce. Su exportación es insignificante.

Cuadro 6
Producción, Exportaciones, e Importaciones de maíz amarillo (toneladas métricas)

Maíz Amarillo	Producción TM	Exportaciones TM	Importaciones TM
2004	126,329.0	0.1	517,811.7
2005	296,485.0	12.8	585,775.0
2006	306,042.0	0.0	686,018.6
2007	304,039.0	62.1	641,780.6

Fuente: MAGA

Para el caso de este producto, la desgravación era casi total antes, del TLC. Y la importación representa un 310% del total de lo que se produce.

Aunque este grano no se utilice, en lo fundamental, para consumo humano, su alza se traslada por la vía del aumento a los alimentos de animales, que utilizan esta base.

En el caso del arroz que empezó a liberarse desde 1985, las importaciones representan un 80% de lo que se produce internamente.

⁹ Idem. P. 124