



Enseñanzas de la crisis alimentaria mundial de 2006-08

Se ha debatido ampliamente sobre qué fue lo que ocurrió en los mercados mundiales de alimentos entre 2006 y 2008 (y más recientemente, en 2010 y 2011), así como sobre las causas subyacentes. La publicación *Perspectivas Agrícolas OCDE-FAO* contiene un examen de esos acontecimientos⁴⁰. Sin embargo, una cuestión esencial es en qué medida las fluctuaciones de los precios mundiales se transmiten a los precios internos, ya que ni los agricultores ni los consumidores interactúan directamente con los mercados mundiales. En otras palabras, los efectos del nivel y la volatilidad de los precios mundiales sobre la pobreza y la seguridad alimentaria se regulan a través del mecanismo de transmisión de los precios. Esta sección del informe se centra en la evolución de los precios en los mercados nacionales durante la crisis alimentaria mundial de 2006-08.

■ ¿Qué cambios se han registrado en los precios internos de los alimentos básicos desde 2006?

Mensaje principal

Los precios internos de los alimentos aumentaron considerablemente en la mayoría de los países durante la crisis alimentaria mundial, con la excepción de algunos grandes países que lograron aislarse de los mercados mundiales. Pero el aislamiento comercial incrementó los precios y la volatilidad en los mercados internacionales, haciendo aumentar los precios internos en países dependientes de las importaciones más de lo que hubieran crecido de otro modo.

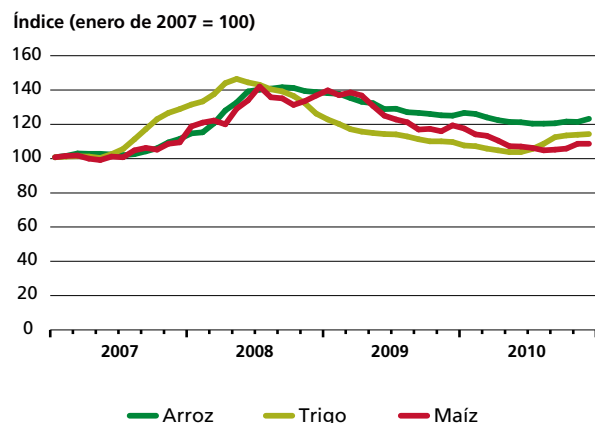
El mundo registró un incremento notable de los precios del arroz, el trigo y el maíz en los mercados internacionales durante la crisis alimentaria de 2006-08. En la mayoría de los casos, el incremento repentino de los precios en los mercados internacionales redundó en una subida considerable de los precios internos, aunque estos no aumentaron en algunos países (véase el epígrafe "¿Qué efectos ha tenido la política comercial sobre la transmisión de los precios?"). En julio de 2008, el precio interno del arroz, el trigo y el maíz fue en

promedio, para cada uno de estos cultivos y en todos los países, un 40 % aproximadamente más alto que el de enero de 2007 una vez aplicado a este último el ajuste correspondiente a la inflación (Figura 5). Otros estudios han llegado también a la conclusión de que los precios de los mercados mundiales repercutieron notablemente en los precios de los mercados nacionales durante la crisis⁴¹. Mientras que esta repercusión es con frecuencia limitada en períodos de normalidad, durante la crisis alimentaria mundial resultó considerable⁴².

Si se consideran los promedios anuales, en 2008 los precios internos del arroz, el trigo y el maíz (ajustados en función de la inflación) en la misma muestra de países que se utiliza en la Figura 5 fueron, en promedio, un 28 %, un 26 % y un 26 % más elevados, respectivamente, que en 2007. Pese a ser considerablemente menor que la variación registrada en

FIGURA 5

Los precios internos del arroz, el trigo y el maíz aumentaron notablemente durante la crisis



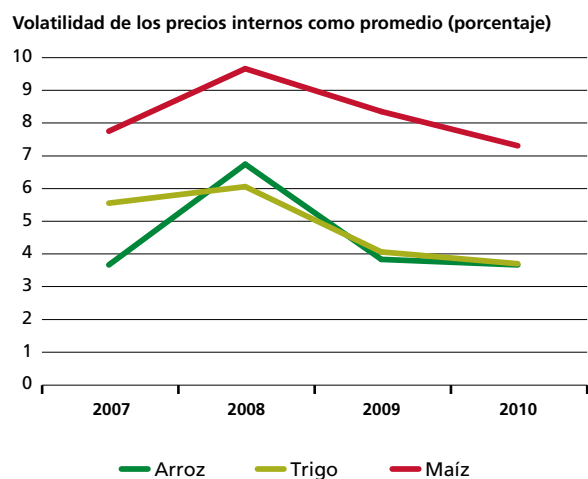
Nota: La figura muestra las tendencias de los precios internos como promedio ajustados en función de la inflación del arroz, el trigo y el maíz de todos los países en el período de enero de 2007 a diciembre de 2010. El precio interno se ha fijado en 100 en enero de 2007 para los distintos países, y el índice de los meses siguientes es igual al valor medio del índice de los países en su conjunto. Los índices de los precios internos del arroz, el trigo y el maíz se refieren a 42, 27 y 34 países, respectivamente, e incluyen todos los países respecto a los cuales se disponía de datos en el momento de redactar el presente informe.
Fuente de los datos primarios: Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) de la FAO.

los mercados mundiales, este incremento habría tenido notables repercusiones en el poder adquisitivo de la población pobre. En países como Bangladesh, Malawi y Viet Nam los pobres suelen gastar un 35 % de sus ingresos, o un porcentaje superior, en alimentos básicos; habida cuenta de que el quintil inferior destina a alimentos el 70 %, aproximadamente, de su gasto total (véase la Figura 4, en la página 15), los alimentos básicos representan alrededor de la mitad de los gastos totales en alimentos para el 20 % más pobre de la población. Por consiguiente, en 2008, los consumidores pobres que no produjeron alimentos básicos registraron una disminución de sus ingresos reales de aproximadamente el 9 % (equivalente al 35 % del presupuesto multiplicado por el aumento de los precios de alrededor del 26 %). No resulta sorprendente, por tanto, que aumentara también durante la crisis la volatilidad media de los precios internos, la cual alcanzó su nivel máximo en 2008 respecto a los tres cereales (Figura 6).

Después del hundimiento de los precios internacionales de los cereales en el segundo semestre de 2008, los precios internos finalmente comenzaron a disminuir en la mayoría de los países. En el segundo trimestre de 2010, los precios internos (ajustados en función de la inflación) habían vuelto en gran medida a los niveles de enero de 2007 en lo tocante al trigo y el maíz. Sin embargo los precios internos del arroz se mantuvieron en un nivel relativamente más elevado, al ser en promedio un 20 % más altos respecto a enero de 2007. La tendencia de la variación de los precios internos de todos los cereales fue similar a la de los mercados mundiales, puesto que el mayor incremento de los precios mundiales del arroz se produjo en el período comprendido entre enero de 2007 y el segundo trimestre de 2010.

FIGURA 6

La volatilidad de los precios internos del arroz, el trigo y el maíz alcanzó su cota máxima en 2008



Nota: La volatilidad de los precios internos se calcula como la desviación estándar del logaritmo (P/P_0), utilizando datos mensuales. Los países incluidos son los mismos de la Figura 5. Fuente de los datos primarios: Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) de la FAO.

En el segundo semestre de 2010 y el primeros de 2011, no obstante, los precios mundiales del trigo y el maíz se duplicaron debido a los daños sufridos por la cosecha de trigo en la Federación de Rusia y la prohibición posterior de las exportaciones del cereal en dicho país, así como a las malas condiciones de cultivo del maíz en los Estados Unidos de América y el debilitamiento del dólar estadounidense. Cabe destacar que los precios mundiales del arroz fueron mucho más estables durante ese período. La repercusión de estas conmociones en los mercados nacionales varía de un país a otro, aunque es demasiado pronto para extraer conclusiones generales al respecto. En la siguiente sección del informe se describen las condiciones en que las crisis de los precios mundiales repercuten en la economía nacional así como la forma en que el comercio puede mitigar los efectos de las perturbaciones del suministro interno sobre la volatilidad de los precios.

■ ¿Qué efectos ha tenido la política comercial sobre la transmisión de los precios?

Mensaje principal

Las políticas comerciales restrictivas pueden proteger los precios internos de la volatilidad del mercado mundial, pero también pueden redundar en un aumento de la variabilidad como resultado de las perturbaciones del suministro interno. En muchos casos, las políticas gubernamentales imprevisibles son una causa más importante de volatilidad de los precios internos que las fluctuaciones de precios del mercado mundial.

La repercusión de los precios de los mercados mundiales en los mercados nacionales depende de varios factores, que incluyen los costos de transporte, el grado de autosuficiencia de los países, los tipos de cambio y las crisis internas. La política comercial, sin embargo, es quizá el principal factor determinante de la medida en que las alteraciones de los precios mundiales se reflejan en los mercados internos. Las intervenciones de política comercial fueron relativamente frecuentes en los países en desarrollo durante la crisis alimentaria mundial; por lo menos 55 países las utilizaron como instrumento para mitigar los efectos de la crisis alimentaria mundial de 2006-08⁴³.

En particular, el factor fundamental que influye en la transmisión de los precios es la medida en que el gobierno determina el volumen de comercio (tanto de las exportaciones como de las importaciones), en lugar de permitir al sector privado que tome decisiones al respecto. El control del gobierno puede ejercerse de manera formal mediante la aplicación de cupos fijos o bien de forma más flexible a través de la determinación de cupos que varían en función de los acontecimientos externos. Los cupos aplicados

a la exportación pueden mitigar la repercusión de los altos precios mundiales en la economía nacional, mientras que los fijados para la importación están en condiciones de evitar la transmisión de precios mundiales muy bajos.

Por ejemplo, durante la crisis alimentaria mundial de 2006-08, los precios internos del arroz y el trigo fueron muy estables en China, la India e Indonesia debido a los controles gubernamentales sobre las exportaciones de estos cultivos (véase la Figura 7 para China)⁴⁴. Estos controles se ejercen incluso en períodos de normalidad y no se aplicaron específicamente en respuesta a la crisis. Es importante señalar que, si bien los controles del comercio en China evitaron de hecho la repercusión de los precios de los mercados mundiales, este país ha mantenido una política comercial generalmente abierta en el sentido de que los precios internos del arroz son, en la mayoría de los casos, similares a aquellos de los mercados mundiales —el gobierno no adopta medidas coactivas de forma sistemática a fin de que los precios internos del arroz se sitúen por encima o por debajo de los precios mundiales—. Además, los precios internos de la soja en China aumentaron de forma brusca en 2007 y 2008, debido a que el gobierno no controla el comercio de ese producto básico (Figura 8). China importa además una gran proporción de la soja que consume, por lo que no sería pertinente aplicar restricciones a la exportación.

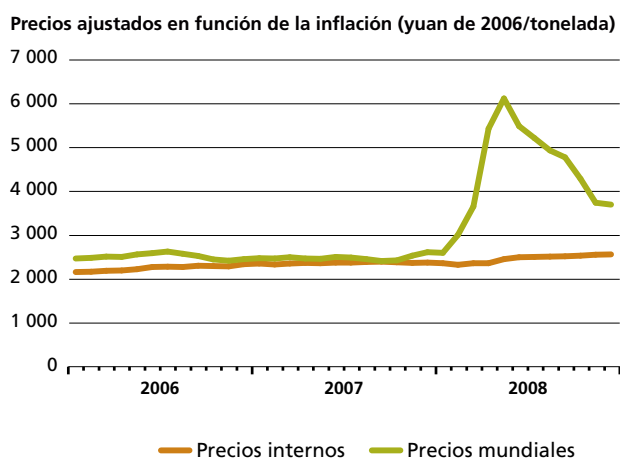
Por supuesto, no siempre los controles gubernamentales del comercio conducen a precios más estables y previsibles (Recuadro 6). Malawi, por ejemplo, concertó exportaciones de maíz en 2007/08 y 2008/09, pero los suministros internos no fueron suficientes para apoyar las exportaciones y los precios internos subieron de forma repentina. En 2005, Zambia no

previó correctamente el suministro interno de maíz y tardó en expedir licencias de importación. Una vez que se emitieron, se produjo confusión sobre el nivel del arancel de importación que habría de aplicarse, al haber opiniones discordantes sobre el tema entre los poderes públicos. Después de que se aclarara la cuestión del arancel se introdujeron nuevos reglamentos sanitarios y fitosanitarios, lo cual volvió a generar incertidumbre entre los comerciantes del sector privado. La consiguiente demora hizo difícil la contratación de servicios de transporte a un costo razonable porque la mayoría de los camiones disponibles en la región ya habían sido reservados para otros fines. Por último, la licitación de importaciones no se concluyó hasta varios meses después de que el gobierno hubiera anunciado la cantidad de maíz que importaría. Ello generó incertidumbre respecto al momento en que llegarían las importaciones públicas al mercado⁴⁵. Todos estos factores crearon un entorno de gran incertidumbre para los importadores del sector privado que, como resultado, importaron mucho menos de lo que hubieran podido importar en otras circunstancias. El resultado neto fue un marcado repunte de los precios en los mercados nacionales a finales de 2005 y comienzos de 2006 (un aumento del 68 % en nueve meses), a pesar de que los precios internacionales se mantuvieron estables (Figura 9). Dicho aumento podría haber sido aún peor si no se hubiera registrado una apreciación del kwacha de Zambia en ese momento. Hay muchos ejemplos similares⁴⁶.

Aún cuando los controles sobre el volumen de comercio sirven para estabilizar los precios internos, esas políticas tienen sus costos. En cuanto a las pérdidas para la economía nacional, a corto plazo se reduce la eficiencia de la economía al no permitir que los precios internos fluctúen con los mundiales. A

FIGURA 7

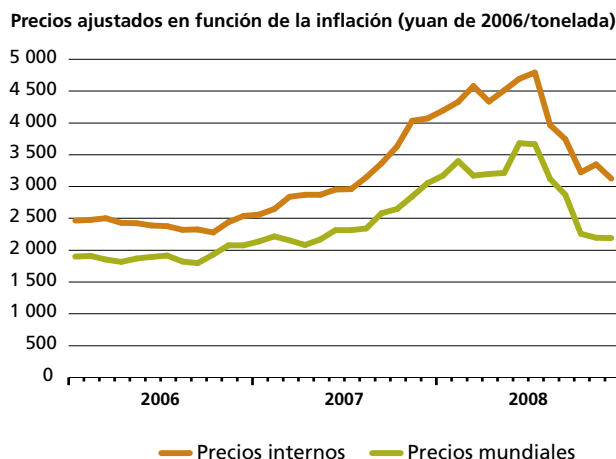
El control gubernamental del comercio de arroz evitó que los altos precios del mercado mundial repercutieran en los precios internos en China durante la crisis alimentaria de 2006-08



Fuente: C. Fang. 2010. How China stabilized grain prices during global price crisis: En D. Dawe (editor). *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan y Roma, FAO.

FIGURA 8

El Gobierno de China no controla el comercio de soja, por lo que los precios internos siguen los precios del mercado mundial

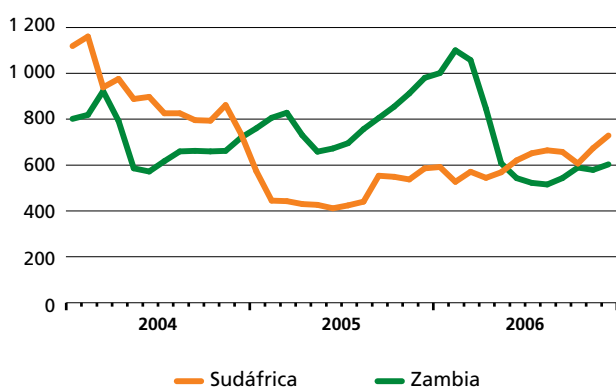


Fuente: C. Fang. 2010. How China stabilized grain prices during global price crisis: En D. Dawe (editor). *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan y Roma, FAO.

FIGURA 9

La incertidumbre del mercado causada por las intervenciones del Gobierno en el mercado interno de maíz hizo que el precio del maíz en Zambia aumentara bruscamente en 2005-06, a pesar de que los precios del mercado internacional se mantuvieron estables

Precios ajustados en función de la inflación (kwacha de Zambia de 2005/kg)



Nota: Los precios del maíz blanco de Sudáfrica son representativos del precio mundial ya que Sudáfrica es la fuente principal de maíz blanco de la región.
Fuente de los datos primarios: Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) de la FAO.

corto plazo, la respuesta de la oferta se enfrenta a obstáculos y hay pérdidas de ingresos por exportaciones (sin embargo, si los agricultores están también protegidos de la caída de los precios, los controles del comercio podrían aumentar la respuesta de la oferta en otros momentos). Además de las pérdidas que supone para la economía nacional, las restricciones a la exportación redundan también en un incremento del nivel y la volatilidad de los precios mundiales mayor que el que se habría registrado si no se hubieran adoptado esas medidas, con el consiguiente costo para otros países.

El otro instrumento principal de la política comercial, que son los aranceles sobre la importación o los derechos de exportación, en muchos casos no evitará la repercusión de las alteraciones de los precios mundiales en los mercados nacionales a menos que esos aranceles o derechos varíen en función de las fluctuaciones de los precios mundiales. Los aranceles de importación constantes aumentarán el precio interno de los alimentos (y los derechos de exportación lo reducirán), pero si el sector privado puede elegir las cantidades que importará con un arancel determinado lo más probable es que los cambios en los precios mundiales se repercutan totalmente en los precios internos hasta que los precios mundiales, o el arancel, sean tan elevados como para que no se realicen más importaciones.

Si bien los controles del comercio pueden evitar la repercusión de los precios volátiles de los mercados internacionales, esas políticas tienen también inconvenientes. Por ejemplo, los controles pueden aumentar la volatilidad de los precios debido a las perturbaciones del suministro interno (véase el epígrafe "¿Qué consecuencias tiene la autosuficiencia

para la volatilidad de los precios?"). El incremento de los precios internos, en la mayoría de los casos, suele asimismo agravar la pobreza (véase el apartado "Costos y beneficios de los precios altos y bajos de los alimentos").

■ ¿Qué efectos han tenido los tipos de cambio sobre los precios mundiales y su transmisión?

Las fluctuaciones de los tipos de cambio tienen dos efectos distintos importantes. En primer lugar, se reflejan en los precios mundiales expresados en dólares estadounidenses (USD). Por ejemplo, una depreciación del USD frente a otras divisas significa que el precio mundial de un producto básico expresado en USD se reduce frente a esas otras divisas. El precio más bajo en divisas distintas del USD aumenta la demanda y reduce la oferta de esos países; ambos efectos contribuyen a un incremento del precio expresado en USD.

En segundo lugar, las fluctuaciones de los tipos de cambio pueden compensar las variaciones de los precios expresados en USD en los mercados mundiales, ayudando a reducir la transmisión de las fluctuaciones de los precios a los mercados internos. Ello no evitó la repercusión de las perturbaciones de los precios mundiales sobre los precios internos durante la crisis alimentaria de 2006-08, por el simple hecho de que la crisis de los precios mundiales fue de gran envergadura. Sin embargo, no deben ignorarse los efectos de las fluctuaciones de los tipos de cambio. Por ejemplo, en el período comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2010 el precio mundial del arroz aumentó un 169 % en valores nominales expresados en USD, pero únicamente un 116 % en valores nominales expresados en francos CFA (Comunidad Financiera Africana). La diferencia se debió a la apreciación del euro (moneda a la que está vinculado el franco CFA) frente al USD⁴⁷. Por tanto, incluso a falta de políticas nacionales en materia de productos básicos, el incremento de los precios mundiales repercutió en menor medida en el África occidental de lo que cabía esperar habida cuenta de las tendencias de los precios mundiales en USD (Figura 10). En determinadas circunstancias, la influencia de los tipos de cambio puede ser fundamental: de enero de 2006 a noviembre de 2007, un período de casi dos años, los precios mundiales del arroz aumentaron un 25 % en valores nominales en USD, pero únicamente un 3 % en valores nominales en francos CFA.

■ ¿Qué consecuencias tiene la autosuficiencia para la volatilidad de los precios?

Mensaje principal

Una estrategia en materia de seguridad alimentaria que se base en una combinación de mayor productividad y apertura general al comercio será más eficaz que una estrategia basada principalmente en el cierre de fronteras.

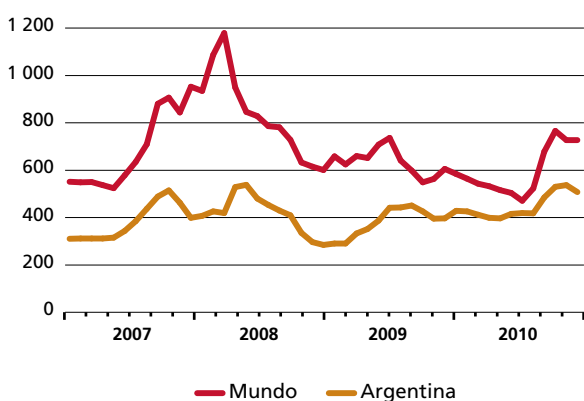
RECUADRO 6

¿Las restricciones a la exportación reducen o estabilizan los precios internos?

En muchos casos las restricciones y los impuestos sobre la exportación parecen estabilizar, de hecho, los precios internos. Esto puede ocurrir sobre todo cuando las restricciones han estado en vigor durante un período de tiempo lo suficientemente prolongado como para que se hayan establecido los mecanismos de aplicación pertinentes. La Argentina, por ejemplo, ha aplicado impuestos a la exportación de trigo durante muchos años y no registró los mismos bruscos aumentos de los precios internos que se observaron en los mercados mundiales en 2007 y 2010 (véase la figura). Sin embargo, un impuesto sobre la exportación no estabilizaría los precios si no aumentara cuando se incrementan los precios mundiales, o no fuera tan elevado

Los controles de las exportaciones protegieron los precios internos del trigo en la Argentina de las bruscas subidas registradas en el mercado mundial en 2007 y 2010

Precios ajustados en función de la inflación (pesos argentinos de 2005/tonelada)



Notas: Precios mundiales del trigo duro rojo de invierno estadounidense de proteína normal y franco a bordo (FOB) del Golfo de los Estados Unidos de América. Precios internos del trigo duro al por mayor de Córdoba. Fuentes de los datos primarios: Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) de la FAO, Consejo Internacional de Cereales (CIC), Fondo Monetario Internacional (FMI).

como para eliminar todas las exportaciones. Así, además de los impuestos sobre la exportación, en la Argentina se utilizaron controles cuantitativos del comercio de trigo durante 2007¹, lo cual redujo la magnitud del alza en los mercados internos.

Como muestra la figura, sin embargo, la mayor estabilidad se logró a cambio de unos precios constantemente bajos para los agricultores, lo cual redujo los incentivos para la producción. Además, si bien los precios al productor se estabilizaron, los controles fueron mucho menos eficaces en cuanto a estabilizar los precios al consumidor. El trigo representa solo el 10 %, aproximadamente, del costo del pan, lo cual significa que incluso si este cereal se diera gratuitamente a los molineros y panaderos el costo de producción del pan se reduciría tan solo en un 10 %².

Sin embargo, no todos los países que imponen controles sobre las exportaciones son capaces de estabilizar los precios internos satisfactoriamente. Viet Nam, por ejemplo, impuso restricciones a las exportaciones de arroz en los primeros meses de 2008. A pesar de que los suministros internos eran más que suficientes para alimentar a la población, los precios internos al por menor aumentaron un 50 % en solo cinco semanas entre abril y mayo de 2008. Las políticas gubernamentales, tales como los impuestos de exportación, también cambiaron frecuentemente, generando más incertidumbre y riesgos para los comerciantes a finales de año cuando los precios en los mercados mundiales habían disminuido. De hecho, los precios internos aumentaron un 20 % en solo dos semanas en la segunda quincena de agosto de 2008 pese a las escasas fluctuaciones registradas en los mercados mundiales en ese período³.

¹ J. Nogués. 2011. *Agricultural export barriers and domestic prices: Argentina during the last decade*. Informe preparado por la FAO.

² *Ibidem*.

³ P. Hoang Ngan. 2010. *The Vietnamese rice industry during the global food crisis*. En D. Dawe. (editor). *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan y Roma, FAO.

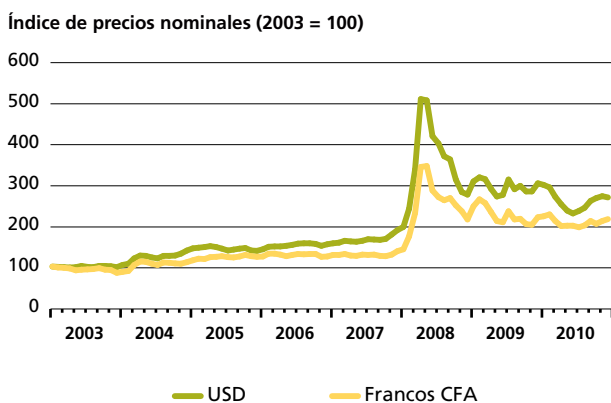
A primera vista, podría parecer obvio que un país que depende notablemente de las importaciones tenga más probabilidades que un país autosuficiente o exportador de sufrir un incremento considerable de los precios internos ante una tendencia alcista de los precios mundiales. En ausencia de costos de transporte o intervenciones gubernamentales, sin embargo, un incremento de los precios mundiales se reflejará directamente en los precios internos tanto de un país importador como de uno exportador o autosuficiente. Ello se debe a que los comerciantes del sector privado tendrían libertad para trasladar los suministros de los

mercados internos a los mercados mundiales y viceversa, hasta que los precios fueran iguales en todos los mercados. De hecho, incluso los países exportadores registran un incremento de los precios internos cuando aumentan los del mercado mundial. Por ejemplo, los precios internos del arroz en Tailandia aumentaron considerablemente en 2008 ya que este país no impone restricciones cuantitativas a las exportaciones de arroz del sector privado⁴⁸.

Así, el ser casi autosuficiente puede reducir la vulnerabilidad a las crisis de los precios mundiales, pero solo porque ello brinda a los países la posibilidad de

FIGURA 10

La apreciación del franco CFA frente al dólar estadounidense en el período de 2003 a 2010 supuso que el aumento de los precios mundiales del arroz fuera menor en francos CFA que en dólares estadounidenses



Nota: Los precios nominales se utilizan en lugar de los precios reales con el fin de aislar la repercusión de las fluctuaciones del tipo de cambio de los efectos de la deflación con dos índices de precios diferentes.

Fuentes de los datos primarios: FAO, Fondo Monetario Internacional (FMI).

imponer controles sobre el comercio internacional sin verse afectados por un incremento considerable de los precios internos. Cuanto más autosuficiente es un país, menor es la repercusión de los precios del mercado mundial en los precios internos ya que en esas condiciones es probable que, ante un aumento de los precios mundiales, las importaciones del sector privado no resulten rentables. Ello supone que las exportaciones no se permitirán o no serán rentables (por ejemplo, debido a problemas de calidad); si se permiten o son rentables, los precios mundiales repercutirán en los precios internos. Para un país que depende en gran medida de las importaciones, sin embargo, es más probable que los precios internos aumenten debido a que la dependencia elevada de las importaciones muy posiblemente refleje un elevado costo de producción nacional.

Por otro lado, es importante tomar en consideración que la volatilidad de los precios puede deberse a perturbaciones internacionales o nacionales⁴⁹. Cuando un país es autosuficiente (porque las importaciones no son rentables debido a los obstáculos al comercio, los aranceles o los costos elevados de transporte), el comercio no puede aplacar las perturbaciones del suministro interno. Ello puede exacerbar la volatilidad de los precios causada por las fluctuaciones de la producción agrícola debido a las irregularidades meteorológicas. En tales casos, las existencias reguladoras nacionales pueden funcionar como un sustituto del comercio internacional: ponerse en circulación cuando la producción nacional es baja y acumularse cuando hay una buena cosecha.

Algunos países han utilizado las existencias reguladoras de forma eficaz para estabilizar los precios internos, pero

no es el caso de muchos otros. Además, los costos de mantenimiento de esas existencias pueden ser elevados. Por ejemplo, en Bangladesh, en la mayoría de los casos sería más económico utilizar importaciones para reducir la volatilidad de los precios que almacenar arroz⁵⁰. El dinero invertido en el mantenimiento de las existencias tiene un costo de oportunidad en cuanto a inversiones fundamentales en investigación agrícola, caminos rurales y otros bienes públicos que son esenciales para la solidez del sector agrícola y para el crecimiento económico a largo plazo (véase el apartado "Costos y beneficios de los precios volátiles e imprevisibles"). De hecho, numerosos gobiernos toman en consideración los gastos que comporta el mantenimiento de dichas existencias y suelen reducirlas cuando los precios se mantienen relativamente estables durante varios años. Por consiguiente, el comercio debería seguir siendo un elemento esencial de una estrategia de seguridad alimentaria racional.

También es importante distinguir entre la autosuficiencia lograda a través de restricciones al comercio y aquella obtenida por un sector agropecuario competitivo. Las restricciones a la importación pueden permitir a un país alcanzar la autosuficiencia, pero es mucho más difícil avanzar hacia la autosuficiencia a través de la inversión productiva que hace que el sector agrícola sea competitivo en los mercados mundiales. Sin embargo esta competitividad debe ser el objetivo real, porque es la única manera de que el sector reporte beneficios a largo plazo tanto para los agricultores como para los consumidores.

Bangladesh es un ejemplo de país que ha realizado notables progresos en la reducción de la subnutrición manteniendo al mismo tiempo la apertura general al comercio y aumentando la productividad. El gobierno permite a los comerciantes del sector privado importar arroz a un arancel generalmente bajo, por lo que en los últimos 20 años los precios internos del arroz han sido más o menos similares a los de los países vecinos, entre ellos los grandes exportadores como la India y Tailandia. Al mismo tiempo, el rendimiento del arroz ha crecido rápidamente en los últimos 20 años gracias a la inversión en semillas mejoradas y en infraestructuras de riego. Los precios internos del arroz aumentaron en el período de 2007-08, pero los precios cayeron de forma brusca a partir de mediados de 2008 debido a un rápido aumento de la producción nacional.

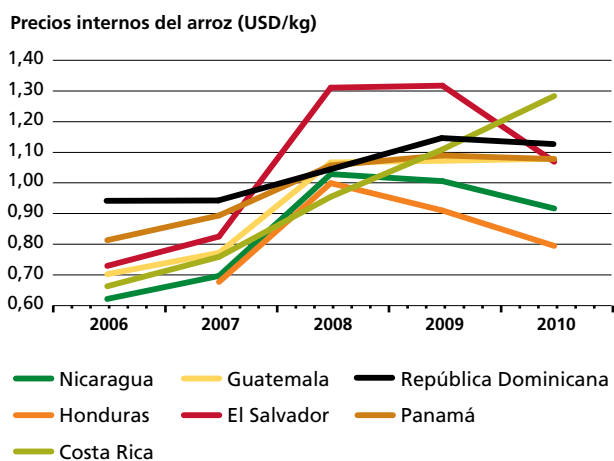
La experiencia de la República Dominicana ofrece un ejemplo diferente. El gobierno recurre a cupos, precios mínimos de apoyo y otras medidas para influir en los precios internos del arroz y aumentar la autosuficiencia. Los precios internos aumentaron solo un 11 % de 2007 a 2008 (en valores nominales expresados en USD) mientras que en los países vecinos subieron entre un 26 % (Costa Rica) y un 59 % (El Salvador). Sin embargo, este menor porcentaje de

incremento de los precios tuvo un costo que se traduce en precios más altos en períodos de mayor normalidad antes y después de la crisis; los cupos comportan una restricción a la importación, lo cual incrementa los precios internos. Incluso durante la crisis, los precios del arroz en la República Dominicana estaban a niveles similares a aquellos de los países vecinos (Figura 11). Por tanto, las políticas de restricción de las importaciones han redundado en una mayor estabilidad, pero a expensas de precios más altos en casi todos los momentos. Además, como se explica en el epígrafe "Costos y beneficios de los precios altos y bajos de los alimentos", el encarecimiento de los alimentos básicos agrava la pobreza en la mayoría de los países.

Asimismo, si los precios de los alimentos básicos de un determinado país son más altos que aquellos de los países vecinos este puede perder competitividad en sectores que utilizan mucha mano de obra, ya que se verá obligado a aumentar los salarios para compensar el encarecimiento de los alimentos. Esto podría reducir las oportunidades de empleo, cerrando un camino para salir de la pobreza a través del sector no agrícola. Por tanto, la autosuficiencia lograda mediante restricciones al comercio y no mediante el aumento de la productividad tiene muchos efectos secundarios negativos. En resumen, una estrategia de seguridad alimentaria que se base en una combinación de mayor productividad y apertura al comercio en general será más eficaz para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza que una estrategia basada principalmente en el cierre de fronteras.

FIGURA 11

Las medidas adoptadas por el Gobierno de la República Dominicana redujeron los efectos del alza de los precios del arroz en 2008, pero a expensas de la subida de los precios antes y después de la crisis



Fuente de los datos primarios: Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) de la FAO.

■ ¿Están protegidos los alimentos básicos tradicionales de las fluctuaciones de los precios mundiales?

Mensaje principal

A pesar de las perturbaciones de los precios en los mercados mundiales, la volatilidad de los precios internos de alimentos básicos tradicionales como el sorgo, el mijo y la yuca es mayor que la de los principales cereales comercializados (el arroz, el trigo y el maíz).

Algunos observadores han señalado que los consumidores de países como Ghana y Uganda, que utilizan una mayor variedad de alimentos básicos, son menos vulnerables al incremento repentino de los precios en los mercados internacionales que aquellos que dependen de los cereales principales. Así, algunos analistas han sugerido que las poblaciones pobres que sufren inseguridad alimentaria deberían utilizar más alimentos básicos amiláceos tradicionales (como la yuca, el mijo y el sorgo), cuyos mercados internacionales son mucho más pequeños y están menos integrados en los mercados nacionales, en detrimento de los cereales principales. ¿Qué conclusiones se pueden extraer a este respecto de las fluctuaciones de los precios internos durante la crisis alimentaria mundial?

En primer lugar, durante dicha crisis los precios de los alimentos básicos tradicionales acusaron generalmente un alza, es decir, no se mantuvieron al margen de los acontecimientos. Esto es exactamente lo que cabía esperar si los consumidores acrecentaban su demanda de alimentos básicos tradicionales en respuesta al aumento de los precios de los cereales principales y los productores incrementaban la oferta de los cereales principales a expensas de los alimentos básicos tradicionales. Sin embargo, aun cuando los precios de los alimentos básicos tradicionales aumentaron su incremento fue casi siempre menor que el de los precios de los cereales principales, en consonancia con lo que prevé la teoría económica. En una muestra de 32 pares de productos básicos (formados por un cereal principal y un alimento básico tradicional del mismo país de África), entre 2006 y 2008 los precios de los cereales principales aumentaron en promedio un 21 % más que los de los alimentos básicos tradicionales. Además, esta tendencia se mantuvo en cada uno de los 11 países analizados por separado. Así, la tendencia los precios de los cereales principales a sufrir un incremento mayor que los de los alimentos básicos tradicionales se reveló bastante fuerte en África.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, una menor dependencia de los mercados internacionales no comporta necesariamente una mayor estabilidad de los precios. De hecho, la comparación de la volatilidad de los

precios internos de todos los productos básicos de 20 países de África⁵¹ lleva a una conclusión sorprendente: dicha volatilidad fue menor para el arroz o el trigo en los 20 países entre 2005 y 2010, a pesar de que en ese período se observó una enorme inestabilidad en los mercados mundiales de ambos cereales (Figura 12). Al parecer, si bien durante ese período se registró un repunte notable de los precios del arroz y el trigo seguido de una caída, en el mismo lapso fueron varios los repuntes y las caídas de los precios internos de los alimentos básicos tradicionales. Ello se debe probablemente a que las perturbaciones del suministro interno son un factor decisivo de la volatilidad de los precios, especialmente en África, donde una gran proporción de la producción es de secano y no de regadío. De hecho, a nivel mundial, el 62 %, el 31 % y el 20 % de la superficie cultivada de arroz, trigo y maíz, respectivamente, corresponde a tierras de regadío frente al 9 %, el 5 % y el 0,1 % de la superficie cultivada con sorgo, mijo y yuca⁵². Además, gran parte de la producción de alimentos básicos tradicionales se destina al consumo doméstico, lo cual significa que los mercados de estos productos son pequeños y residuales y, por tanto, están sujetos a mayores fluctuaciones de los precios. Por último, la falta de información sobre los mercados (en comparación con la que se encuentra disponible en el caso de los principales cereales comercializados) puede suponer que la producción de estos alimentos

tradicionales esté más sujeta a comportamientos cíclicos en los que un precio elevado alienta una producción excesiva, que lleva luego a precios bajos y a una producción insuficiente, y así sucesivamente.

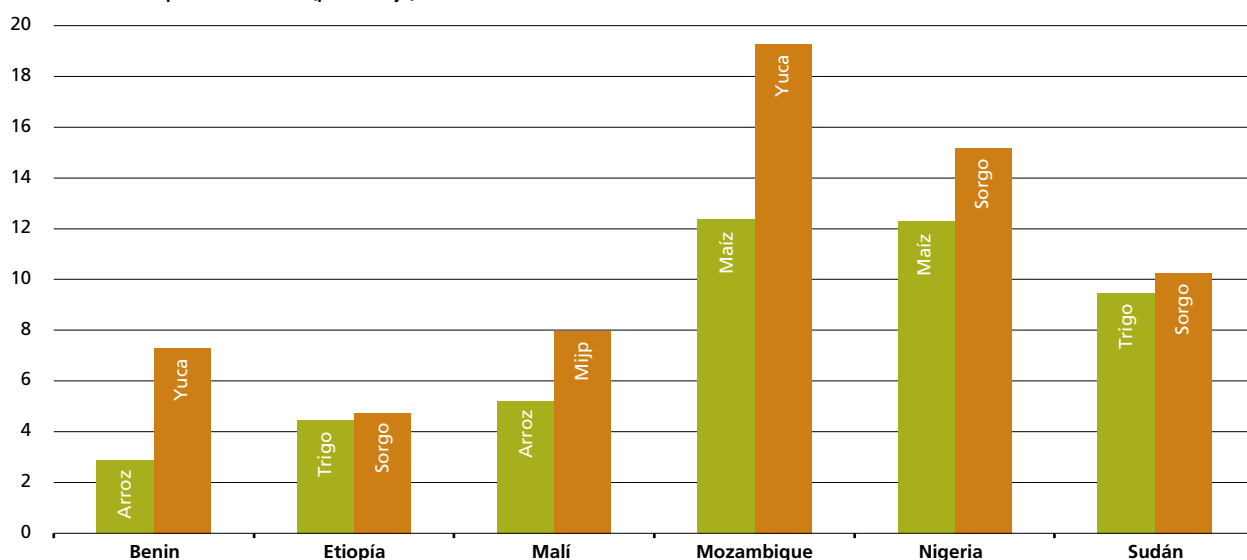
La volatilidad de los precios del maíz con frecuencia fue menor que la de los alimentos básicos tradicionales, aunque no haya sido así en todos los casos. Ello se debe probablemente a que los precios internos del maíz no tienen vínculos tan estrechos con los mercados internacionales como los del arroz y el trigo, los cuales se importan en gran medida. Esta menor vinculación se debe a que la mayor parte del maíz que se consume en África es maíz blanco, diferente del amarillo que se comercializa en los mercados mundiales. Ello hace que los precios internos sean más vulnerables a las perturbaciones del suministro interno, como en el caso del sorgo, el mijo y la yuca.

En resumen, si se incrementan los precios internacionales de los cereales, tiene sentido para los consumidores pasar a alimentos básicos tradicionales con el fin de reducir las repercusiones sobre su presupuesto familiar hasta que los precios de los cereales principales vuelvan a niveles más normales. Por lo tanto, consumir una variedad de alimentos básicos ofrece un potencial amortiguador contra las crisis de los precios mundiales. No obstante, al parecer los precios de los alimentos básicos tradicionales son más inestables que los precios de los principales cereales, y no lo contrario.

FIGURA 12

Los precios internos del trigo, maíz y arroz fueron menos volátiles que los precios de los alimentos básicos tradicionales en África en el período comprendido entre 2005 y 2010

Volatilidad de los precios internos (porcentaje)



Nota: La volatilidad se ha calculado como la desviación estándar de la variación mensual de los precios ajustados en función de la inflación. Fuente de los datos primarios: Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) de la FAO.

Por supuesto, el debate sobre las ventajas y los inconvenientes relativos de los cereales importados y los alimentos básicos tradicionales abarca muchas cuestiones y no únicamente la volatilidad de los precios. Por ejemplo, los diferentes cultivos generarán diversos niveles de beneficios. Además, si un hogar agrícola opta por cambiar los cultivos que produce, ello podría afectar a la asignación del trabajo, así como de los ingresos, dentro del hogar, ya que algunos cultivos se consideran trabajo de hombres y otros aptos para las mujeres. Las decisiones sobre el consumo también pueden afectar a la distribución del tiempo; una mayor dependencia de alimentos que requieren más tiempo de elaboración y cocción aumenta el gasto de energía de las mujeres y reduce su tiempo disponible para otras actividades productivas, para el cuidado de los hijos y para el descanso necesario⁵³. El contenido nutricional de los diferentes alimentos es también de suma importancia.

■ ¿Cómo respondieron los precios al productor durante la crisis alimentaria mundial?

Mensaje principal

Los datos parecen indicar que, en los países en que aumentaron los precios al por menor durante la crisis alimentaria mundial, se incrementaron también los precios al productor. Sin embargo, la volatilidad de los precios durante la crisis aumentó los riesgos para los agricultores y no promoverá inversiones a largo plazo por parte de los pequeños productores.

La magnitud de la respuesta de la oferta en los países en desarrollo estará determinada por la repercusión de los precios mundiales no solo para los minoristas, sino también para los productores. Si los precios al productor no aumentan, no habrá respuesta de la oferta.

Aunque se sabe de muchos casos en que los precios al por menor se incrementaron sin que crecieran los precios al productor, es fundamental contar con datos sólidos sobre estos últimos para abordar la cuestión de manera convincente. Si bien esa información no se encuentra tan fácilmente como aquella sobre los precios al consumidor, existen algunos datos que pueden utilizarse. El aumento porcentual de los precios al productor del arroz, el trigo y el maíz fue muy similar al de los precios al consumidor en varios países asiáticos (Bangladesh, China, Indonesia, Filipinas y Tailandia) entre 2003 y 2008⁵⁴. En la República Unida de Tanzania, los precios al productor del maíz mostraron una tendencia similar a la de los precios al consumidor desde 2007 hasta 2008⁵⁵; los datos a más largo plazo de Burkina Faso sobre el maíz blanco y el amarillo muestran también fluctuaciones similares de los precios al productor y al consumidor (Figura 13). En Kenya, los precios al

productor del maíz también aumentaron considerablemente durante la crisis alimentaria mundial⁵⁶. De estos datos (que se resumen en la Figura 14) parece desprenderse que por lo general los precios al productor aumentan cuando se incrementan los precios al consumidor.

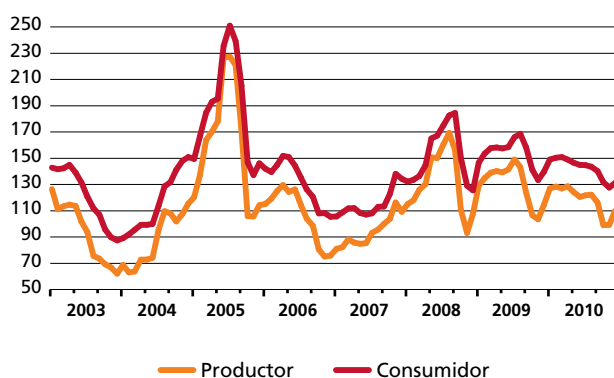
Si bien las fluctuaciones generales de los precios al productor y al consumidor a lo largo del tiempo suelen ser similares, los beneficios brutos de la comercialización (diferencia entre los precios al por menor y al productor) no son siempre constantes. Estos beneficios presentan una variación estacional, siendo mayores en el momento más intenso de la cosecha porque los cereales cosechados en ese período han de almacenarse por más tiempo antes de su venta que los cereales que se recogen fuera de temporada. Además, dichos beneficios pueden aumentar en momentos en que los precios son menos previsibles, ya que una menor previsibilidad significa un mayor riesgo para los comerciantes. Esto fue lo que sucedió en 2008 con los beneficios de comercialización del arroz en Tailandia y Filipinas: los precios al productor aumentaron considerablemente, pero no tanto como los precios al por mayor y al por menor.

De hecho, muchos comerciantes perdieron dinero durante la crisis alimentaria mundial⁵⁷. Los precios al productor subieron tan rápido que a menudo los comerciantes obtenían suministros únicamente a un precio superior al precio de venta que habían acordado con sus clientes. Como consecuencia, tuvieron pérdidas, muchas de ellas importantes. También es posible que los comerciantes tuvieran un poder de monopolio que aprovechaban para aumentar los beneficios, aunque sería difícil decir qué parte del incremento se debió a un comportamiento monopolístico y cuál fue la compensación por un mayor riesgo. Por último, los costos de la comercialización aumentaron también durante el período de la crisis alimentaria mundial, debido a los mayores costos de los combustibles.

FIGURA 13

Los precios al productor para el maíz blanco mostraron una tendencia muy similar a la de los precios al por menor en Burkina Faso en el período de 2003 a 2010

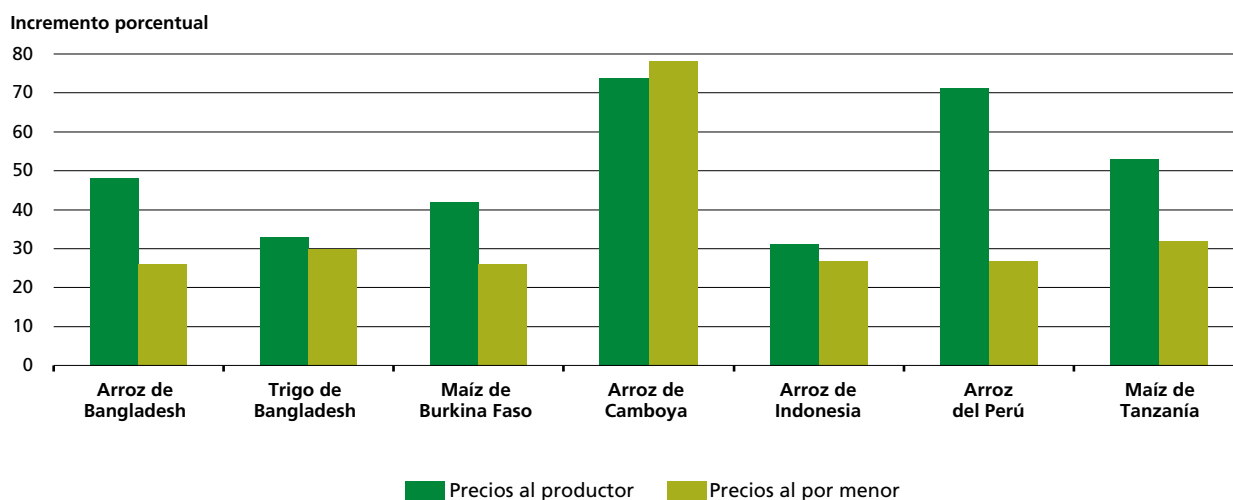
Precios ajustados en función de la inflación (francos CFA de 2008/kg)



Fuente de los datos primarios: Fondo Monetario Internacional (FMI), Burkina Faso.

FIGURA 14

Los precios al productor en general aumentaron al igual que los precios al por menor en el período de 2003 a 2008



Notas: Con arreglo a los precios ajustados en función de la inflación. Variación de los precios del trigo de Bangladesh en el período de 2003 a 2006 y del maíz de Tanzania en el período de 2007 a 2008.
Fuente de los datos primarios: Organismos nacionales de estadística.

■ El encarecimiento de los fertilizantes ¿neutralizó los incrementos de los precios al productor?

Mensaje principal

El incremento de los precios de los fertilizantes perjudicó a los productores, pero en numerosas ocasiones los precios más altos de los cultivos compensaron con creces los costos adicionales. Esto condujo a una respuesta considerable de la oferta de cereales en numerosos países en 2008.

Entre 2001 y 2008, los precios mundiales de los fertilizantes a base de nitrógeno, fósforo y potasio aumentaron más que los precios mundiales de los cereales (Figura 15). El precio de la urea, fuente primordial de nitrógeno y uno de los fertilizantes más utilizados, aumentó más de cuatro veces en valores reales de 2001 a 2008. La rentabilidad de la explotación agrícola se redujo por las repercusiones de la subida de los precios mundiales para los agricultores y, por consiguiente, disminuyó el potencial de respuesta de la oferta. Sin embargo, la compensación de los precios de los fertilizantes por el aumento de los precios al productor posiblemente sea menor de lo que suele creerse.

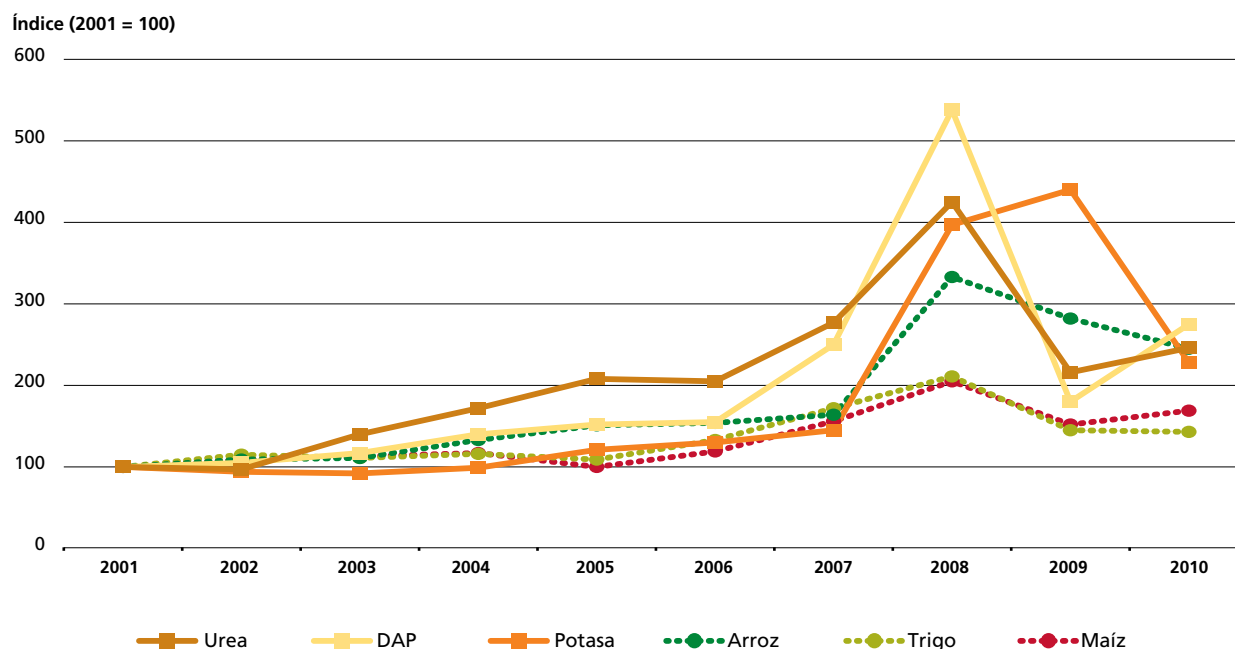
En los sistemas tradicionales de producción que utilizan pocos fertilizantes, como es a menudo el caso de los pequeños agricultores pobres, el aumento del precio de los fertilizantes tiene escasas repercusiones en la rentabilidad.

Sin embargo, incluso en sistemas de producción intensiva que utilizan grandes cantidades de fertilizantes, el costo del fertilizante utilizado es mucho menor que el valor bruto de la cosecha producida, siendo la magnitud relativa de estas dos cantidades la que determina el efecto neto del precio de los fertilizantes en la rentabilidad. Por ejemplo, en diversos sistemas de arroz de regadío de rendimiento elevado en seis países de Asia, el valor del fertilizante aplicado fue en general alrededor del 8 % del valor bruto de la producción en 1999⁵⁸. Esto implica que una duplicación de los precios de los fertilizantes aumentaría los costos de la producción un 8 % del valor de la misma (suponiendo que no se produjeran cambios en la aplicación de los fertilizantes), lo cual significa a su vez que un aumento de los precios de la producción de solo un 8 % mantendría la rentabilidad a un nivel constante. Incluso una duplicación ulterior (es decir, un aumento de cuatro veces en total, como ocurrió en los mercados mundiales de la urea), requeriría únicamente un incremento del 32 % en los precios de la producción para compensar por completo el aumento del costo. Por supuesto, si los precios de los fertilizantes aumentaran considerablemente a largo plazo y el costo de estos productos se acercara al valor bruto de la producción, se requeriría un incremento cada vez mayor de los precios de la producción para compensar dicho costo.

Esta tendencia general es evidente en el Cuadro 2, que muestra la evolución de los costos y beneficios de la producción de arroz de invierno-primavera en la provincia de An Giang, en el delta del Río Mekong de Viet Nam. Entre 2007 y 2008, los costos de los fertilizantes se duplicaron con creces, los de las semillas llegaron casi a duplicarse, los de la mano de obra

FIGURA 15

Entre 2001 y 2008, los precios mundiales de los fertilizantes a base de nitrógeno, fósforo y potasio aumentaron más que los precios mundiales del arroz, el trigo y el maíz



Notas: Índice calculado con arreglo a los precios ajustados en función de la inflación. DAP = bifosfato amónico.
Fuente de los datos primarios: Fondo Monetario Internacional (FMI).

aumentaron considerablemente y los rendimientos cayeron, pero un aumento del 57 % en los precios del arroz cáscara fue suficiente para incrementar los beneficios en un 34 %. En Bangladesh, los beneficios de la producción de arroz en 2007/08 se duplicaron con creces en comparación con el año anterior⁵⁹. No es de extrañar, por tanto, que posteriormente cayeran en cada uno de los dos años sucesivos, aunque incluso en 2009/10 eran comparables a los de 2005/06. En Kenya, la combinación de un aumento en torno al 160 % en los

precios de los fertilizantes con un incremento del 77 % en los precios del maíz de 2007 a 2008 permitió que se duplicaran con creces los beneficios⁶⁰. Sin embargo, el aumento de los beneficios depende de que se sigan aplicando los fertilizantes; si su empleo se reduce drásticamente porque los agricultores no pueden permitírselos, los rendimientos se reducen y los beneficios pueden también disminuir. Esta situación no se produciría si los mercados crediticios funcionaran bien, pero en numerosas ocasiones no es así.

CUADRO 2

La rentabilidad del cultivo de arroz cáscara de invierno-primavera en la provincia de An Giang (Viet Nam) aumentó en 2007/08 a pesar del incremento notable del precio de los fertilizantes y las semillas

Producto	2007	2008	Porcentaje de cambio
Semilla	484	936	93
Fertilizante	3 269	6 691	105
Mano de obra	3 116	4 765	53
Otros costos	2 928	2 941	0
Rendimiento (kg)	6 100	5 792	-5
Arroz cáscara (VND/kg)	2 350	3 700	57
Beneficios	4 538	6 097	34

Fuente: Adaptado de P. Hoang Ngan. 2010. The Vietnamese rice industry during the global food crisis. En D. Dawe (editor), *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan y Roma, FAO.
Notas: VND = dong de Viet Nam. Precios, costos y beneficios expresados en miles de VND por hectárea.

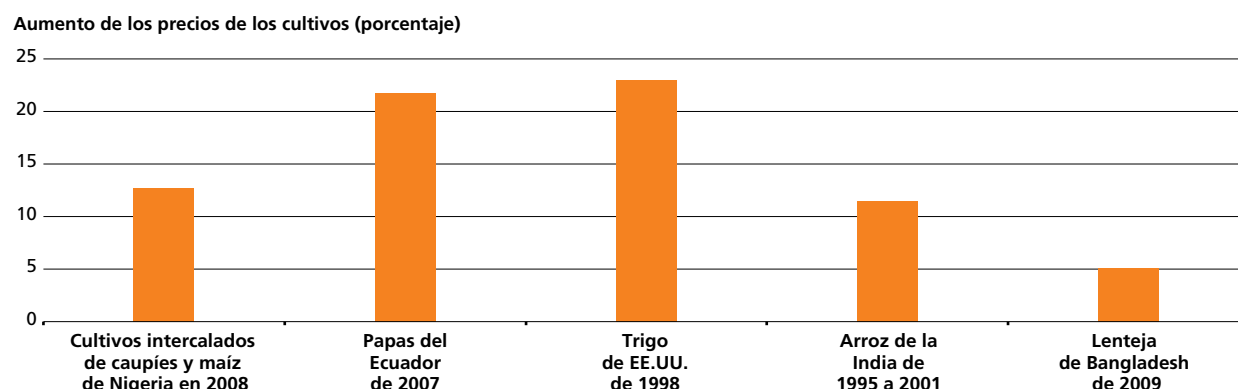
La Figura 16 muestra el porcentaje de aumento en los precios de los cultivos necesario para compensar plenamente la duplicación de los precios de los fertilizantes y los combustibles en una gran variedad de sistemas de producción en todo el mundo. (Los costos de los combustibles y los fertilizantes suelen aumentar paralelamente porque el gas natural es un insumo esencial en la producción de fertilizantes de urea). Los sistemas muy mecanizados, o los que se basan en el bombeo de las aguas subterráneas, se verían afectados en mayor medida por la importancia de los costos de los combustibles. Los efectos serían menores en los sistemas de cultivo sin labranza que utilizan agua de riego de superficie o que son de secano. Así, los efectos de los cambios en los precios de los fertilizantes y los combustibles variarían entre los diferentes tipos de sistema de producción, si bien en numerosas ocasiones bastaría con un pequeño aumento en los precios de la producción para compensar incluso un incremento considerable de los de los fertilizantes. En otras palabras, un incremento en la relación entre el precio de los fertilizantes y los precios de la producción no implica necesariamente una disminución de la rentabilidad. De hecho, durante la crisis alimentaria mundial, la respuesta de la oferta parece haber sido muy importante en diversos de países en desarrollo⁶¹. Los agricultores de los países en desarrollo responden de hecho a los precios más altos incrementando la superficie plantada y el rendimiento⁶², aunque la respuesta se reduce cuando los precios son inestables⁶³.

El momento en que tienen lugar las variaciones de los precios también puede ser decisivo. En Viet Nam, en 2008, los agricultores plantaron la cosecha de arroz de verano-otoño cuando el precio del arroz y los fertilizantes eran relativamente altos. El precio elevado del arroz contribuyó a incrementar la superficie plantada, pero en el momento de la cosecha los precios del arroz y los fertilizantes habían disminuido considerablemente (en consonancia con los precios mundiales). Lamentablemente los agricultores tuvieron que vender su producción al nuevo precio más bajo, pero no se beneficiaron de la disminución de los precios de los fertilizantes (al menos no para esa cosecha), ya que los habían comprado y aplicado antes de que los precios bajaran. Por otro lado, la cosecha de invierno-primavera obtenida a comienzos de 2008 se benefició de un aumento notable e imprevisto de los precios del arroz, lo que condujo a un fuerte incremento en los beneficios (Cuadro 2). Por tanto, el factor temporal puede afectar en ambos sentidos.

En resumen, los precios al productor y los beneficios parecen haber aumentado en numerosas ocasiones durante la crisis alimentaria mundial, pero ese incremento fue solo temporal. El aumento de la volatilidad (véase la Figura 6), sumado al hecho de que en el segundo trimestre de 2010 los precios internos en valores reales hubieran vuelto en gran medida a los niveles anteriores a la crisis (Figura 5), comportó que fueran escasos los incentivos para los pequeños agricultores a aumentar la inversión a largo plazo en las explotaciones agrícolas (en contraposición a la respuesta de la oferta a corto plazo).

FIGURA 16

Un aumento relativamente reducido de los precios de los cultivos puede compensar una duplicación de los precios de los fertilizantes y los combustibles



Nota: La Figura muestra el aumento porcentual del precio de los cultivos que sería necesario para mantener los beneficios si los costos de los fertilizantes y los combustibles se duplicaran. El cálculo supone que los costos de las semillas aumentan el mismo porcentaje que los precios de los cultivos, ya que los precios de las semillas suelen incrementar paralelamente a los precios de producción y constituyen una carga adicional para los agricultores.

Fuentes de los datos primarios: M. Ali y G. Vocke. 2002. How wheat production costs vary. En: *Wheat Yearbook 2002*. Washington, DC, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América; A. O. Segun-Olasanmi y A. S. Bamire. 2010. *Analysis of costs and returns to maize-cowpea intercrop production in Oyo state, Nigeria*. Ponencia presentada en la tercera Reunión conjunta de la Asociación Africana de Economistas Agrarios (AAAE) y la 48.ª Conferencia de la Asociación de Economistas Agrarios de Sudáfrica (AEASA) celebrada en El Cabo (Sudáfrica) del 19 al 23 de septiembre de 2010; R. Cavatassi, M. González-Flores, P. Winters, J. Andrade-Piedra, P. Espinosa y G. Thiele. 2011. Linking smallholders to the new agricultural economy: the case of the Plataformas de Concertación in Ecuador. *Journal of Development Studies* (próxima publicación); M. A. Rashid, M. K. Hassan y A. K. M. Harun-ur-Rashid. 2009. Domestic and international competitiveness of production of selected crops in Bangladesh. Informe final CF n.º 1/08. Dhaka, Programa nacional de fortalecimiento de la capacidad en materia de políticas alimentarias; B. Vinayakumar, N. Kollurmath, N. Karnool, L. B. Kunnal, H. Basavaraj y V. Kulkarni. 2008. Cost of production of rice and maize in World Trade Organization era of Karnataka. *Karnataka Journal of Agricultural Science*, 21(2): 241 a 245.