



Opciones en materia de políticas para hacer frente a la volatilidad y los altos precios

Antes de examinar las posibles intervenciones de reducción y gestión de la volatilidad de los precios en el mercado interno, hay que señalar que cierta volatilidad es una característica intrínseca de los mercados de productos agrícolas. A corto plazo, su causa es el desfase temporal entre la oferta (que es estacional) y la demanda (que lo es mucho menos); este desfase impone la necesidad de almacenar los productos agrícolas, almacenamiento que solo podrá ser rentable si los precios varían a lo largo del año. A largo plazo, si el incremento de la producción alimentaria no se mantiene a la par con el crecimiento de la demanda, es importante que los precios aumenten. Esto estimulará a los agricultores a aumentar la oferta y será un incentivo para que el sector privado dedique más esfuerzos a la

investigación y desarrollo, a la vez que dará la señal al sector público para un incremento del gasto en bienes públicos que respalden la producción agrícola y los mercados.

En términos generales, las intervenciones que buscan reducir los costos asociados a la volatilidad de los precios pueden clasificarse en dos grupos. El primero comprende las medidas dirigidas a reducir dicha volatilidad, por ejemplo la mejora de la información sobre los mercados (Recuadro 7). En el segundo grupo se incluyen aquellas intervenciones que parten de la aceptación de la volatilidad de los precios como un hecho dado y procuran ayudar a hacerle frente. Estos mecanismos de defensa pueden aplicarse tanto a priori, es decir, antes de que la volatilidad se produzca, como a posteriori.

RECUADRO 7

Mejorar los sistemas de información sobre los precios a fin de reducir la volatilidad de los precios

La información sobre la situación actual y las perspectivas de la agricultura mundial configura la expectativa sobre los precios futuros y permite un funcionamiento más eficiente de los mercados. Por el contrario, la falta de información precisa sobre las variables fundamentales del mercado puede reducir la eficiencia y acentuar las fluctuaciones de los precios. Una información y unos análisis más adecuados sobre los mercados mundiales y locales, sumados a una mayor transparencia, podrían reducir la incidencia y la magnitud de las alzas de los precios provocadas por situaciones de pánico.

Los acontecimientos recientes han revelado las deficiencias de capacidad de las naciones y las organizaciones internacionales para producir en tiempo oportuno datos y análisis sistemáticos y precisos sobre el mercado agrícola, especialmente en respuesta a

fenómenos meteorológicos extremos como inundaciones o sequías. Es necesario adoptar medidas para aumentar la capacidad de llevar a cabo un seguimiento frecuente y sistemático del estado de los cultivos, así como idear mecanismos para elaborar pronósticos de la producción a corto plazo más adecuados, que sean capaces de traducir los datos sobre el crecimiento de los cultivos y la información meteorológica y de la teledetección en expectativas sobre el rendimiento y la producción. Se podría hacer un mayor uso de los datos de satélites y de los sistemas de información geográfica; asimismo sería posible, en este contexto, potenciar la coordinación y el intercambio de tecnologías e información en el ámbito internacional.

La información sobre las existencias alimentarias es un componente fundamental del sistema de información

(Cont.)

RECUARDO 7 (Cont.)

sobre el mercado mundial de alimentos; sin embargo, ocurre a menudo que no se reúnen datos fiables sobre las existencias de cereales y semillas oleaginosas, o que tales datos se recopilan pero no se les da divulgación pública. Las causas de esta falta de datos fehacientes sobre las existencias son muchas: algunos países ya no mantienen existencias públicas porque han suprimido o reformado las políticas que las establecían; las existencias pueden estar muy dispersas entre los agricultores, los comerciantes y otros agentes, lo que dificulta su seguimiento; por último, ciertas informaciones sobre las existencias quizás se consideren como datos delicados por motivos comerciales o políticos. Generalmente los organismos internacionales elaboran sus cálculos de la variación neta de las existencias a partir de datos relativos a la producción, el consumo y el comercio. La consecuencia es que no es posible confiar por completo en las estimaciones de las existencias mundiales de alimentos. La cooperación internacional podría corregir esta situación y garantizar una amplia disponibilidad de información fiable sobre las existencias mundiales. Esto permitiría a su vez informar mejor a los participantes en el mercado, y ayudaría a evitar alzas de precios inducidas por el pánico a causa de la difusión de informaciones erróneas.

El seguimiento de los precios de los alimentos, tanto en los mercados al contado como en los de futuros, es otro componente fundamental de un sistema de seguimiento del mercado de productos alimenticios. También es importante determinar las variaciones de los precios del petróleo y analizar sus consecuencias para los mercados de alimentos. Se necesita información más adecuada sobre las fluctuaciones de los precios internos a fin de entender mejor de qué forma las fluctuaciones de los precios internacionales afectan a los mercados nacionales de los países en desarrollo. Tal información es importante para sistemas de alerta rápida como el Sistema mundial de información y alerta de la FAO y la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad del PMA. Es fundamental, asimismo, para la elaboración de políticas y para el diseño de instrumentos eficaces de gestión del riesgo destinados a los países en desarrollo.

En los países en desarrollo, la mejora de los sistemas de información y alerta rápida sobre el mercado permitiría tanto a los gobiernos como al sector privado una planificación anticipada. Los gobiernos estarían en condiciones de evaluar con mayor precisión las necesidades, asignar recursos presupuestarios a redes de seguridad para los productores y los consumidores y dar una localización más idónea a las reservas alimentarias de seguridad para emergencias. Informaciones y análisis más precisos sobre el mercado podrían reducir la

incertidumbre y ayudar a los productores, comerciantes y consumidores a adoptar decisiones más correctas.

Durante el último decenio se ha elaborado considerable información de referencia sobre la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria. El respaldo del PMA a sistemas nacionales de seguimiento de la seguridad alimentaria ofrece ya un instrumento de seguimiento y apoyo a las decisiones que servirá de ayuda a los gobiernos en la gestión y respuesta a los riesgos relacionados con los precios, los fenómenos meteorológicos u otros peligros. En el plano regional, algunos esfuerzos exitosos como el de la Red del sistema de alerta rápida contra la hambruna han incrementado la información disponible para los gobiernos y para quienes participan en el mercado. Es necesario hacer que tales sistemas de alerta rápida sean más fiables y puntuales, y fortalecer la capacidad nacional y regional para su desarrollo y utilización. La atención debe centrarse en los países especialmente vulnerables a las crisis de precios y las emergencias alimentarias.

La experiencia de la crisis de los precios de los alimentos en 2006-08 y la considerable volatilidad actual de los precios en muchos mercados internacionales de alimentos revelan las deficiencias no solo del suministro de información sobre los mercados en el plano mundial, sino también de la coordinación de la respuesta normativa a la volatilidad de los precios alimentarios. Es preciso asegurar una preparación más adecuada y una respuesta más rápida y coherente de las políticas en tiempos de crisis. Partiendo de los sistemas existentes, y complementándolos, se podrían lograr mejoras en la información mundial sobre el mercado y la orientación normativa pertinente; varias organizaciones internacionales tienen en examen, a tal efecto, una iniciativa de colaboración sobre información y políticas alimentarias, el Sistema de información sobre los mercados agrícolas (AMIS). Tal iniciativa aumentaría la fiabilidad, puntualidad y frecuencia de los datos y potenciaría la coordinación de las políticas en épocas de crisis.

El AMIS se podría construir siguiendo el modelo de la Iniciativa Conjunta de Datos sobre Petróleo emprendida en el año 2000 con objeto de mejorar la información sobre los mercados petroleros. Tendría, además, las funciones de emitir alertas mundiales sobre alzas de precios de los alimentos y de promover la coherencia de las políticas. Participarían en este sistema los principales países productores, exportadores e importadores de alimentos. La iniciativa contaría además con una secretaría integrada por las organizaciones internacionales que cuentan con capacidad para recopilar, analizar y divulgar en forma sistemática informaciones sobre la situación y las perspectivas del suministro de alimentos, así como para formular políticas alimentarias.

Además, pueden ser aplicados tanto en el ámbito internacional como interno, por el sector público o por el privado. Por otra parte, algunas intervenciones pueden colocarse en más de una de estas categorías. Por ejemplo, el uso de reservas internas de estabilización y los mecanismos de control del comercio aceptan la volatilidad de los precios como un dato de hecho e intentan hacerle frente a posteriori, lo cual no quita que al mismo tiempo intenten reducir la volatilidad de los precios en el mercado interno.

Hay algunos principios básicos que deberían tomarse en cuenta a la hora de formular las intervenciones. Primero: pese a la dificultad para cuantificar los costos y beneficios de las distintas políticas, es importante que al idear las intervenciones se tenga en cuenta, siempre que sea posible, su eficacia respecto a los costos. Esta tiene importancia a fin de asegurar la disponibilidad de fondos públicos para las fundamentales inversiones en investigación agrícola, carreteras, educación y salud.

Segundo: hay que tener en cuenta que el sector privado desempeñará un papel decisivo y dominante en un sistema de comercialización eficaz, que se define como aquel que ofrece los precios más elevados a los

productores y los más bajos a los consumidores. No existe ningún ejemplo de un sistema eficaz de comercialización de productos alimenticios que esté dominado por el sector público.

Tercero: aunque es probable que en el futuro continúen las intervenciones de los gobiernos en el mercado, estas deberían volverse más previsibles y tener en cuenta el efecto que producen en el comportamiento del sector privado. Cuando la intervención pública no sigue una línea clara no solamente aumenta los costos para el sector privado, obstaculizando así su desarrollo, sino que suele provocar un incremento de la volatilidad de los precios. Existen varios ejemplos de medidas gubernamentales que han desalentado las operaciones de importación del sector privado, provocando así el alza de los precios internos⁶⁴.

Cuarto: además de los principios generales antes mencionados, hay que considerar que cada país tiene, en muchos sentidos, características únicas. A fin de tomar en cuenta las diferentes situaciones deberá, por tanto, analizar sus circunstancias peculiares y emprender las políticas apropiadas para ellas. Debería alentarse una experimentación específica conforme a estas pautas que se adapte a las condiciones nacionales.



Prevenir la volatilidad de los precios internos a corto plazo: políticas comerciales y reservas de estabilización

Mensaje principal

Unas políticas gubernamentales más previsibles y que promuevan la participación del sector privado en el comercio disminuirán, en general, la volatilidad de los precios. La mayor previsibilidad para los comerciantes privados disminuirá el riesgo y esto se traducirá en márgenes más estrechos, menores precios para los consumidores y precios más altos para los agricultores.

Históricamente muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, se han preocupado por reducir la volatilidad de los precios internos. Para alcanzar este objetivo, los países en desarrollo han recurrido habitualmente a una combinación de controles del comercio y existencias estabilizadoras.

Como se ha señalado antes, la volatilidad de los precios puede tener su origen tanto en los mercados

internos como internacionales. Así pues, una política completa sobre el tema no puede ocuparse exclusivamente de las crisis de los precios internacionales, sin tener en cuenta las perturbaciones del suministro interno. En general, el comercio es el medio más eficaz para estabilizar los precios internos ante una crisis de la oferta en el mercado interno. Sin embargo, para que el comercio sea más eficaz es fundamental contar con un sistema sólido de información sobre el mercado a fin de que las importaciones puedan disponerse en tiempo oportuno, sea que las concierte el gobierno o el sector privado. Si la llegada de los productos importados o el acceso a reservas humanitarias de emergencia se van a retrasar de forma considerable, las existencias estabilizadoras pueden desempeñar un papel importante.

Si la crisis de precios se origina en el mercado mundial, los países tendrán fundamentalmente dos opciones (con sus posibles combinaciones):

- Aceptar la volatilidad de los precios y enfrentarla mediante una combinación de instrumentos de gestión de riesgos y redes de seguridad.
- Utilizar una combinación de medidas de control del comercio y existencias estabilizadoras para reducir la repercusión de los precios de los mercados internacionales.

Ambas opciones tienen sus costos. Los costos de la volatilidad, que se han descrito anteriormente en "Costos y beneficios de los precios volátiles e imprevisibles", pueden ser sustanciales. Por otra parte, las existencias estabilizadoras y los controles del comercio también tienen sus costos. Por ejemplo, las existencias estabilizadoras pueden entrañar considerables costos financieros. Además, el mantenimiento de existencias de estabilización a un nivel determinado puede entrañar intercambios anuales de un volumen equivalente al doble a fin de mantener la calidad de las existencias. Estos intercambios representan costos de transacción significativos (o el deterioro de la calidad si tales intercambios no se llevan a cabo). Las intervenciones públicas dirigidas a estabilizar los precios internos incrementan la volatilidad de los precios mundiales y perjudican a los países más pobres y más pequeños, que dependen en gran medida de la importación de alimentos. Si los controles del comercio reducen los precios internos, la respuesta será una oferta inferior a la que se hubiera producido en otras condiciones. Esto puede crear problemas graves si los controles se mantienen a lo largo del tiempo, porque la mayoría de los observadores prevén precios mundiales más altos en el futuro y, si esto se verifica, el mundo necesitará mayores suministros⁶⁵.

En conjunto, no es fácil determinar si los costos de la volatilidad de los precios son mayores o menores que los de las intervenciones dirigidas a evitarla; la respuesta dependerá, sin duda, de cada situación específica. No obstante, sobre la base de la experiencia histórica así como de los conocimientos teóricos es posible proporcionar unas directrices para ayudar a reducir los costos de las intervenciones gubernamentales.

Algunos países asiáticos productores de arroz han utilizado, para estabilizar los precios, una combinación de comercio internacional, existencias estabilizadoras, monopolios de la importación o la exportación y compras en el mercado interno. Estas medidas a menudo han resultado eficaces para lograr los objetivos buscados, y en algunos casos también pueden haber estimulado el crecimiento económico (véase el Recuadro 8). En África, la experiencia relativa a la estabilización del mercado del maíz es menos positiva porque las intervenciones han sido, en muchos casos, poco previsibles, y han dado menos respaldo a un papel importante del sector privado en las actividades de comercialización.

Los comerciantes privados han tenido que hacer frente a incertidumbres relacionadas con muchos factores importantes, a saber:

- la emisión de licencias de importación y exportación;
- la cuantía del arancel y los grupos de comerciantes privados que podrían estar exentos del mismo;
- el volumen de las importaciones del gobierno y el precio al que se venderán;
- la observancia de las normas sanitarias y fitosanitarias;
- el transporte a través de las fronteras nacionales.

En su conjunto estas incertidumbres acrecientan considerablemente el riesgo del mercado, desalientan la inversión privada indispensable para el buen funcionamiento del mercado y exponen a muchas economías a un riesgo innecesario de escasez de alimentos. Las políticas gubernamentales deben ser relativamente transparentes y previsibles a fin de que el sector privado pueda desempeñar su función en lo que atañe a desplazar suministros de las zonas con excedentes a las que tienen déficit y almacenar existencias entre el momento de la cosecha y el período de escasez. Además, dichas políticas deberían hacer lo más posible por reducir al mínimo los costos, a fin de garantizar que los presupuestos agrícolas se destinen sobre todo a inversiones en investigación y otros bienes públicos capaces de proporcionar soluciones a largo plazo a la volatilidad de los precios.

En muchos casos, las políticas gubernamentales sobre comercio de alimentos parecen inspirarse en la desconfianza en los comerciantes privados.

Una medida fundamental que podría adoptarse en muchos países es el establecimiento de canales abiertos, regulares y oficiales de comunicación entre el gobierno y el sector privado. Esto permitiría incrementar la transparencia y podría ayudar a evitar las crisis, al alertar por anticipado sobre problemas inminentes que podrían amenazar la seguridad alimentaria de la población pobre⁶⁶.

El comercio internacional tiene un papel fundamental que cumplir en la reducción de la volatilidad de los precios internos, pero el hecho de que las normas de la Organización Mundial del Comercio sean mucho menos estrictas en lo que atañe a los obstáculos a la exportación que a las restricciones de la importación es un grave impedimento para el aumento de la confianza en los mercados internacionales. De hecho, en los últimos años, las restricciones a la exportación han exacerbado la volatilidad de los precios en los mercados internacionales (véase el Recuadro 8). Los importadores netos de alimentos necesitan garantías mucho mayores de sus asociados comerciales si han de confiar en el comercio internacional como fuente de alimentos. La opción ideal consistiría en prohibir por completo las

RECUADRO 8

La estabilización de los precios del arroz en Indonesia

Indonesia consiguió mantener estables los precios del arroz en su mercado interno durante más de un cuarto de siglo, desde 1969 hasta 1996 (véase el gráfico que figura más abajo). Durante ese período los precios internos fueron, en promedio, aproximadamente iguales a los mundiales, pero considerablemente menos volátiles. La estabilización se consiguió combinando el comercio internacional (por lo general importaciones, pero ocasionalmente también exportaciones) con existencias reguladoras que se compraban y distribuían en función de la presencia de excedentes o déficit de producción¹. Si bien la cantidad de arroz adquirida por el Gobierno varió de año en año en función del volumen de la cosecha, en promedio fue inferior al 5 % de la producción interna. En otros términos, la comercialización del 95 % de la cosecha arrocerá estuvo a cargo del sector privado. Además, casi todas las adquisiciones efectuadas por el Gobierno se realizaron a través de intermediarios y no mediante compras directas a los agricultores.

Cada año se anunciaba un precio mínimo antes de la siembra de la campaña agrícola principal, con lo que se

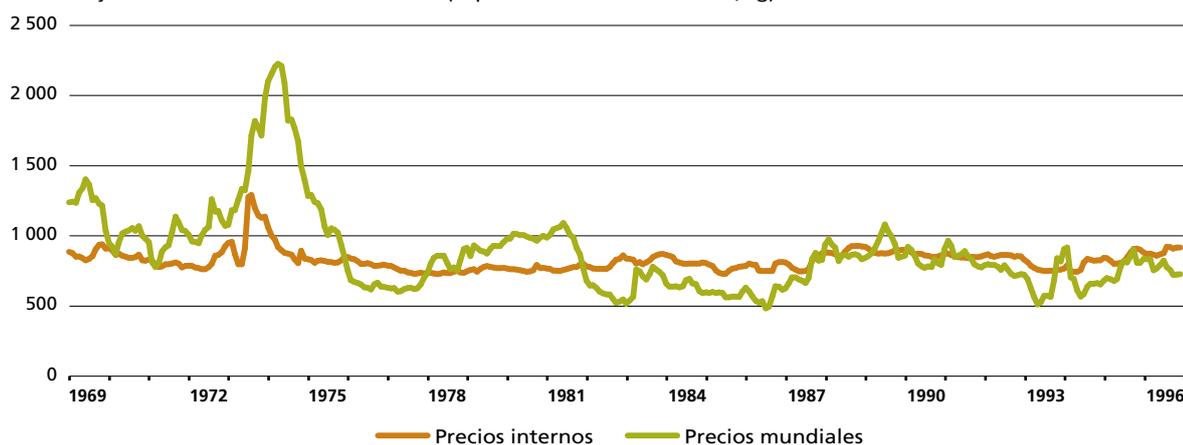
ofrecía a los agricultores un incentivo claro para la adopción de nuevas tecnologías. El precio mínimo anunciado se establecía teniendo en cuenta las tasas de inflación y se ajustaba ligeramente al alza o a la baja en función de las fluctuaciones de los precios mundiales, así como de los precios de los fertilizantes y otros factores. Una vez ajustado en función de la inflación dicho precio mínimo se mantenía relativamente estable a lo largo del tiempo, lo que suponía un incentivo a largo plazo para invertir en la producción de arroz. Los beneficios globales de la estabilización del precio del arroz fueron considerables, aunque con el tiempo se fueron reduciendo al disminuir, con el crecimiento económico, la importancia para la economía del arroz².

¹ C. P. Timmer. 1996. Does BULOG stabilize rice prices in Indonesia? Should it try? *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32: 45-74.

² C. P. Timmer. 2002. Agriculture and economic growth. En B. Gardner y G. Rausser, eds. *Handbook of agricultural economics*. Vol. IIA, págs. 1487-1546. Ámsterdam, Holanda Septentrional.

Indonesia logró estabilizar el precio interno del arroz en el período de 1969 a 1996 a través del comercio y las existencias reguladoras

Precios ajustados en función de la inflación (rupias de Indonesia de 1996/kg)



Fuentes de los datos primarios: Oficina de Logística de Indonesia (BULOG), Fondo Monetario Internacional (FMI).

restricciones a la exportación y dejar que los países aborden las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria nacional mediante medidas de apoyo directo selectivo. Sin embargo, es improbable que pueda lograrse un acuerdo sobre una tal prohibición;

además, incluso si se acordara es muy difícil que tal prohibición se haga cumplir durante una crisis alimentaria. Es posible y útil, por otra parte, reforzar las reglas, especialmente en lo que atañe a la transparencia.

RECUADRO 9

La crisis mundial del arroz

La volatilidad de los precios en los mercados internacionales puede, a veces, ser consecuencia de políticas de intervención en el mercado interno; la crisis mundial del arroz de 2007/08 ofrece un útil estudio de caso al respecto.

La crisis del arroz no se derivó de problemas relacionados con el equilibrio fundamental entre producción y consumo. En primer lugar, la producción arroceras se mantuvo los incrementos de la demanda en los años previos a la crisis, y en 2007/08 no se verificaron trastornos importantes de la oferta; de hecho, la producción mundial de arroz alcanzó nuevos niveles récord durante cuatro años seguidos a partir de 2005. En segundo lugar, gracias a los buenos resultados productivos la relación entre existencias y utilización se mantuvo generalmente constante durante los tres años que precedieron la crisis, sin reducciones que determinaran la vulnerabilidad del mercado a pequeños trastornos de la producción. En tercer lugar, pese a la preocupación porque ciertos exportadores no querían vender (previendo, quizás, que el aumento de los precios continuaría), los importadores pudieron disponer de suministros en los mercados internacionales; el volumen de las exportaciones durante los cuatro primeros meses de 2008 fue aproximadamente un 20 % más alto que en el mismo período de 2007.

Mientras que los elementos fundamentales del mercado del arroz eran firmes, los mercados de otros productos alimenticios tendían al aumento de los precios. El incremento de la demanda de biocombustibles obtenidos a partir del maíz y las semillas oleaginosas, sumado a una reducción del 4 % de la producción mundial de trigo en 2006/07 (entre otras cosas a causa de una grave sequía en Australia, uno de los principales exportadores de este cereal), hizo crecer los precios en dichos mercados. Es probable que los precios más elevados del maíz y el trigo hayan inducido a algunos consumidores a comprar arroz en lugar de trigo, lo que habría ejercido cierta presión alcista sobre los precios del arroz. Sin embargo, el incremento de los precios del arroz fue mucho mayor de lo que podría haberse explicado por esa sustitución; en última instancia fueron las políticas gubernamentales las que provocaron la crisis. De hecho, la subida de los precios fue más rápida y mayor en el caso del arroz que en el de los cereales con condiciones de mercado menos favorables.

Además de los precios más altos del maíz y el trigo, también el aumento de los precios petroleros y la debilidad del dólar estadounidense contribuyeron al incremento general de los precios de los productos básicos. Dichos factores suscitaron en algunos países el temor de que también pudieran aumentar los precios del arroz. En realidad los precios de este cereal venían incrementándose desde 2003, pero en esos años su aumento había sido relativamente lento y constante (y, por tanto, fácil de gestionar). Sin embargo, a partir de octubre de 2007 las políticas gubernamentales de diversos países hicieron que los precios se incrementaran con rapidez. Los grandes productores de arroz restringieron la oferta en el mercado mundial a fin de evitar escaseces para sus consumidores, recurriendo para ello ya sea a prohibir por completo las exportaciones o a anunciar precios de exportación mínimos cada vez más elevados. Los gobiernos de los países importadores de arroz se esforzaron por conseguir suministros para estabilizar sus mercados, a menudo mediante la compra de cantidades muy grandes que pagaron a precios superiores a los del mercado. Otros anunciaron planes de acumulación de existencias durante la crisis, con lo que se acrecentó aún más la demanda. Como consecuencia de esas políticas, entre octubre de 2007 y abril de 2008 los precios de los mercados mundiales se triplicaron. Cabe señalar que, incluso durante la crisis alimentaria mundial de 1973-1975, los precios mundiales del arroz nunca habían llegado a duplicarse en seis meses y menos aún a triplicarse.

Si bien las restricciones comerciales permitieron a algunos países evitar que la brusca alza de los precios en los mercados internacionales se repercutiera en sus precios nacionales, la estabilidad interna se consiguió al costo de desestabilizar el mercado mundial. Con toda probabilidad la crisis del arroz no se hubiera producido de no haberse adoptado estas medidas. Por consiguiente, una enseñanza de la crisis de los precios arroceros es la necesidad de fortalecer las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio a fin de que se haga un uso menos frecuente de las restricciones a la exportación. Por otra parte, como se ha señalado antes, cualquiera de esas disciplinas puede revelarse difícil de hacer cumplir.

(Cont.)

RECUARDO 9 (Cont.)

Otro planteamiento para estabilizar el mercado arrocero mundial es el de reducir el efecto perjudicial de las restricciones al comercio. Un paso importante en esta dirección consistiría en aumentar la previsibilidad de las políticas gubernamentales. Aunque muchos gobiernos tienen el comprensible deseo de mantener cierta flexibilidad en cuanto a la forma de responder a acontecimientos imprevistos, se podrían evitar ciertos cambios de las políticas. Otros podrían aplicarse con arreglo a un calendario anunciado previamente o a criterios para determinar en qué momento se introducirán en forma automática ciertos cambios en respuesta a acontecimientos externos; esto haría que las fluctuaciones de los precios fueran más previsibles.

La crisis de los precios demuestra también la necesidad de fortalecer el papel del sector privado en la actividad comercial incluso cuando son los gobiernos los que determinan en qué momento tendrá lugar el comercio. Es poco probable que los comerciantes del sector privado abonen precios superiores a los del mercado; además, sus volúmenes comerciales, al ser más pequeños, difícilmente provocarán desplazamientos del mercado. Ampliar la función del sector privado es particularmente importante para el mercado mundial de arroz que, al ser más pequeño que los mercados mundiales de otros cereales, puede más fácilmente ser influenciado por las grandes transacciones de los gobiernos.



Cómo hacer frente a la probable volatilidad futura de los precios: la gestión de riesgos para los pequeños agricultores y los gobiernos

Mensaje principal

Se necesitan con urgencia investigaciones agrícolas y sistemas de riego eficaces con respecto a los costos a fin de reducir los riesgos para los campesinos, especialmente los pequeños agricultores. Este tipo de inversión reducirá la volatilidad de los precios y también hará descender los costos de producción por tonelada, lo que a su vez determinará la disminución de los precios de los alimentos.

Los agricultores están expuestos a riesgos relacionados tanto con la producción como con los precios. Ambos deben ser contemplados en una estrategia prudente de gestión de riesgos, sobre todo porque uno de ellos puede compensar al otro en determinadas circunstancias (por ejemplo, una crisis de la oferta interna puede hacer crecer los precios, de manera que la reducción de la producción se compensaría por los precios más elevados).

Las condiciones climáticas adversas, así como las plagas y enfermedades, reducen los ingresos agrícolas y hacen que la producción sea más variable. Es probable que en el futuro el cambio climático incremente estos tipos de riesgo. Muchas

tecnologías, como la introducción de variedades resistentes a enfermedades y factores adversos o la construcción de sistemas de riego y drenaje, están en condiciones de reducir el riesgo al que se ven expuestos los agricultores. Por ejemplo, en las zonas de Asia donde son frecuentes las inundaciones se está difundiendo con rapidez el empleo de trigo resistente a la inmersión. Otro sistema promisorio para reducir el riesgo con que se enfrentan los agricultores es el empleo de tecnologías mejoradas de almacenamiento en pequeña escala que están al alcance de los pequeños agricultores y los consumidores⁶⁷. Esas tecnologías reducirían las pérdidas después de la cosecha y también permitirían amortiguar el efecto de las crisis de precios, con lo que podría reducirse la posibilidad de alzas de la demanda provocadas por el pánico. Las tecnologías mencionadas constituyen el medio más importante para reducir el riesgo con que se enfrentan los agricultores y los países, por lo que deberían recibir el firme respaldo de los gobiernos nacionales y de los donantes.

Los mecanismos de seguros basados en el mercado son otro posible instrumento para la transferencia del riesgo y para ayudar a los agricultores a adoptar sus decisiones con respecto a la producción. No obstante, hay que considerar que cualquier seguro que sea viable desde el punto de vista

comercial que se ofrezca como un producto aislado reducirá, a corto plazo, el nivel promedio de los ingresos agrícolas, ya que ninguna compañía privada de seguros ofrecerá un producto que paga sistemáticamente más de lo que recibe. Sin embargo, a largo plazo la reducción del riesgo para los agricultores puede alentarles a invertir en tecnologías más rentables, que aumenten su productividad y sus ingresos. Por ejemplo, si el seguro se combina con créditos, insumos y otros servicios, puede permitir a las familias correr un riesgo prudente sabiendo que estarán protegidos en caso de que ocurra una catástrofe. Los gobiernos pueden (y a menudo lo hacen) otorgar subvenciones destinadas a seguros, pero por lo general estos programas han tenido costos de funcionamiento muy elevados incluso en los países en desarrollo. Es preciso evaluar las subvenciones otorgadas a dichos programas en función de los costos y beneficios de los gastos en investigación agrícola y riego.

Se están destinando muchos esfuerzos y un volumen considerable de investigación a elaborar posibles formas de responder a los retos que entraña el asegurar a los pequeños agricultores contra los riesgos productivos. Los seguros agrícolas basados en índices climáticos son una de estas innovaciones. Con este tipo de seguros, los agricultores reciben un pago cuando determinados factores climáticos —como precipitaciones o temperaturas extremas— superan un cierto umbral y, por tanto, es probable que provoquen una reducción considerable de las cosechas. Estos factores se miden en estaciones meteorológicas, o incluso mediante tecnología de satélites. La ventaja de este sistema es que los aseguradores no necesitan llevar a cabo evaluaciones sobre el terreno, lo cual reduce los costos administrativos. Además, con una póliza de este tipo los agricultores no tienen incentivos para la mala gestión intencional de sus cultivos (un problema conocido como “riesgo moral”) a fin de recibir un pago, ya que este se basa en una medición externa y no en el rendimiento de sus cultivos.

Sin embargo, para estipular un seguro basado en índices climáticos debe cumplirse una serie de condiciones. En primer lugar, el índice elegido debe guardar una estrecha correlación con los rendimientos locales, porque de lo contrario los agricultores no se estarán asegurando contra el riesgo pertinente (o “riesgo básico”). En segundo lugar, se debe poder contar con infraestructura adecuada, como una red de estaciones meteorológicas locales u opciones de teledetección disponibles, datos históricos fiables y un entorno legal y reglamentario adecuado. En tercer lugar, los agricultores deben entender con claridad cómo funciona este tipo de seguro y estar en condiciones de pagarlo. Por último, para que el seguro basado en índices sea eficaz, debería estar vinculado a otros servicios financieros como parte de un conjunto más amplio de soluciones de gestión de riesgos.

Actualmente parece más problemático que los pequeños agricultores de los países en desarrollo utilicen los mercados de futuros para la gestión del riesgo relacionado con los precios. Pocos países en desarrollo disponen de bolsas de

productos básicos en las que los agricultores y otros actores del mercado puedan resguardarse contra las fluctuaciones de los precios. Además, la participación en esos mercados tiene costos fijos considerables relacionados con el conocimiento y la comprensión necesarios, cuya adquisición resultará menos rentable para un agricultor que posea una finca pequeña. Incluso en los Estados Unidos de América, en 2008 solo el 3 % de los agricultores utilizó contratos de futuros⁶⁸. En general ha resultado sumamente difícil llegar a los pequeños agricultores de una forma eficaz con respecto a los costos.

Los gobiernos se enfrentan con riesgos similares a los de los agricultores, y también son parecidos algunos de los instrumentos de que disponen. Por ejemplo, los seguros basados en índices climáticos se utilizaron por primera vez a nivel nacional en Etiopía en 2006 y en Malawi en 2008 para la gestión de los riesgos productivos y aún se hallan en funcionamiento. Dado el carácter técnico de tales sistemas basados en el mercado para la gestión de la volatilidad de los precios, se hace necesario establecer instituciones de alcance nacional y desarrollar la competencia técnica especializada dentro de las mismas.

Los principales instrumentos que se podrían utilizar para controlar la volatilidad de los precios de las importaciones alimentarias son los contratos de futuros y opciones de compra. Al adquirir contratos de futuros, un gobierno que desea protegerse contra una posible alza de los precios cerealeros bloquea un precio acordado en el momento en que se concierta el contrato. Los contratos de futuros otorgan al país una mayor certidumbre con respecto al precio que abonará por los cereales, pero no ofrecen flexibilidad. Si los precios del mercado descienden el gobierno deberá, de todas formas, pagar el precio acordado, que será más alto del que hubiera abonado de otra forma. En los países pobres esto ocasiona, además de pérdidas financieras, considerables dificultades políticas. En la práctica, los futuros pueden no ser un instrumento útil para los gobiernos, puesto que el elegir una opción de futuros entraña una obligación imprevisible y potencialmente elevada.

Los contratos de opción de compra bloquean un precio máximo, pero no entrañan la obligación de comprar a ese precio elevado si los precios del mercado han descendido. Se trata de una opción atractiva si el objetivo es proteger a un país importador de alimentos contra el alza de los precios, puesto que de esta forma el país seguirá teniendo la posibilidad de beneficiarse si los precios descienden tras la firma del acuerdo. Por consiguiente, una opción de compra brinda mayor flexibilidad que un contrato de futuros. Por otra parte, esta flexibilidad tiene un costo: los contratos de opción de compra son más caros que los de futuros, y es necesario que los gobiernos estén dispuestos a pagar el sobreprecio. En función de su situación fiscal concreta, algunos gobiernos podrán optar por un autoseguro, de forma tal que pagarán ocasionalmente precios elevados pero evitarán abonar año tras año los derechos exigidos para la adquisición de opciones de compra.

RECUADRO 10

¿Qué ocurre con las operaciones del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas —el mayor comprador de alimentos para fines humanitarios— cuando los precios de los productos alimenticios aumentan?

El aumento de los precios de los alimentos afecta al Programa Mundial de Alimentos (PMA) de dos maneras: hace que resulte más caro comprar productos alimenticios para los programas en curso destinados a alimentar a los hambrientos y acrecienta el número de las personas que necesitan ayuda alimentaria.

El modelo operativo del PMA es único dentro del sistema de las Naciones Unidas. Se financia por completo mediante donaciones voluntarias y no recibe cuotas asignadas, financiación básica ni derechos de participación de sus miembros. Por este motivo, y por su propia constitución, el PMA no está en condiciones de protegerse contra la variación de los precios de los productos básicos en el mercado como podría hacerlo una gran empresa privada.

Dos factores principales determinan los costos para el PMA. El primero son los precios de los propios productos alimenticios. El PMA adquiere esos productos en los mercados al contado. Por consiguiente, cuando se produjo la crisis de los precios de los alimentos en 2007 el PMA estuvo completamente expuesto al efecto de esos incrementos. Cada aumento de 10 % del costo de la cesta de productos alimenticios del PMA incrementa aproximadamente en 200 millones de USD el costo de la alimentación proporcionada a los beneficiarios.

El segundo factor determinante del costo es el transporte, que a su vez está vinculado a los precios de los combustibles. Dada la necesidad de transportar los alimentos hasta algunas de las zonas más remotas del planeta, incluso lanzándolos desde aviones en los terrenos más difíciles, los precios del combustible influyen considerablemente en los costos del PMA.

Entre junio de 2007 y febrero de 2008 se incrementó en 775 millones de USD el costo requerido para satisfacer las necesidades de todos los beneficiarios de las actividades del PMA en curso en ese momento.

El otro aspecto es la obtención de recursos para atender a las necesidades de los que han comenzado a depender de la ayuda alimentaria justamente a causa del alza de los precios locales de los alimentos. Entre junio de 2007 y febrero de 2008 el PMA necesitó 186 millones de USD adicionales para ampliar sus actividades de asistencia y alimentación en escuelas en beneficio de 4,8 millones de personas en 11 países, distribuir alimentos especiales a alrededor de 1,8 millones de niños malnutridos y mujeres embarazadas

o madres lactantes, extender los programas de obras públicas con objeto de que más de 4 millones de beneficiarios tuvieran la posibilidad de llevar alimentos a su mesa, e introducir programas de transferencias de efectivo y cupones de alimentos para que unas 800 000 personas en siete países tuvieran acceso a los alimentos disponibles en el mercado.

Se consiguió ahorrar recursos introduciendo cambios en ciertas cestas de alimentos, por ejemplo mediante la sustitución de maíz por sorgo en algunos lugares de África. Pese a ello, los costos adicionales para el PMA en 2008 sumaron en total 920 millones de USD.

El reto final con que tuvo que enfrentarse el PMA en 2007 y 2008 fue el de la compra efectiva de los alimentos. A medida que los mercados de productos alimenticios se restringían, surgieron dificultades para conseguir los alimentos y hacerlos llegar al lugar adecuado en tiempo oportuno. En promedio pasan de tres a cuatro meses desde que se obtienen los productos alimenticios hasta que se entregan en el lugar donde se necesitan. El PMA procura comprar los alimentos mediante procedimientos competitivos, lo más cerca posible del lugar donde dichos productos se requieren, teniendo en cuenta tanto el costo del producto como el del transporte. En 2010 adquirió el 78 % de los alimentos que necesitaba en países en desarrollo. Sin embargo, las dificultades se exacerbaban a causa de que más de 30 países impusieron prohibiciones de exportación de alimentos en un esfuerzo por proteger a sus consumidores. Por más que las exportaciones con fines humanitarios suelen estar exentas de tales prohibiciones, insumió un tiempo considerable el proceso de negociación con los distintos gobiernos cada vez que el PMA tropezaba con una prohibición.

¿Qué respuesta está dando el PMA?

Antes de la crisis de los precios de los alimentos, el PMA no estaba en condiciones de adquirir productos alimenticios previamente a la recepción efectiva de una contribución de un donante. Después de la crisis de los precios alimentarios de 2008, la Junta Ejecutiva del PMA pasó rápidamente a otorgar autorización para que se dispusiera por adelantado la compra y colocación de alimentos destinados a poblaciones vulnerables una vez asumido un compromiso financiero. Se estableció un mecanismo de compras a término, con un fondo de

(Cont.)

RECUARDO 10 (Cont.)

60 millones de USD, para permitir la compra de productos y el pago de los costos de su envío antes de la recepción de las contribuciones de los donantes.

Actualmente el PMA planea ampliar este sistema con miras a potenciar la planificación y las compras anticipadas; se propone incluir en él el establecimiento anticipado de existencias en lugares pertinentes con miras a su rápida entrega a las poblaciones vulnerables afectadas por crisis alimentarias, con el respaldo de un mecanismo rotatorio de

financiación ampliado de 150 millones de USD.

Las existencias se situarán a lo largo de ocho corredores humanitarios principales. Aunque este mecanismo no permite al PMA protegerse de las variaciones del precio de los productos básicos o del riesgo relacionado con los tipos de cambio, hace posible abreviar el tiempo que transcurre entre la determinación de las necesidades alimentarias, la obtención de los recursos financieros y la entrega de los productos alimenticios a las poblaciones necesitadas.



Cómo hacer frente a la volatilidad de los precios cuando ya existe: redes de seguridad selectivas y reservas alimentarias de emergencia

Mensaje principal

Para lograr la reducción efectiva de las consecuencias adversas de la volatilidad de los precios es necesario elaborar por anticipado mecanismos de redes de seguridad selectivas en consulta con los grupos de población más vulnerables.

Las alzas de los precios alimentarios y los incrementos de los insumos tales como los fertilizantes reducen los ingresos de los hogares pobres y vulnerables y someten a dura prueba los presupuestos familiares. En tales condiciones, las familias venden sus bienes, retiran a los niños de la escuela o modifican su dieta, introduciendo en ella ingredientes menos nutritivos y más baratos; todo esto tiene consecuencias que persisten hasta mucho después de que los precios de los alimentos hayan decrecido. El carácter duradero de estas consecuencias justifica, tanto desde el punto de vista humanitario como económico, el establecimiento de redes de seguridad que mitiguen los efectos de la crisis. Los programas de alimentación escolar, por ejemplo, pueden ayudar a evitar que los niños abandonen la escuela durante una crisis, con lo que se reducirá el efecto a largo plazo de la conmoción de los precios sobre el capital humano.

La potenciación de las redes de seguridad existente es una opción viable para los consumidores pobres en aquellos países que cuentan ya con dichas redes. Esto podría lograrse mediante la incorporación de nuevos beneficiarios, el aumento

de las transferencias de recursos a quienes ya se benefician de la red, o por ambos medios. Sin embargo, tales redes de seguridad insumen ingentes recursos. Esto comporta un obstáculo sobre todo para los países en desarrollo de ingresos bajos, que no están en condiciones de abordar tales gastos en tiempos de crisis. Habrá que movilizar rápidamente apoyo externo a fin de poner a dichos países en condiciones de satisfacer la mayor demanda para sus presupuestos.

Otra dificultad reside en que muchos países no cuentan con mecanismos de redes de seguridad establecidos. Es fundamental que tales mecanismos se diseñen por anticipado, incluso cuando en principio no se disponga de fondos suficientes para aplicarlos. Si se ha identificado ya a los grupos vulnerables, en particular las mujeres embarazadas y lactantes y los niños de menos de dos años de edad, se podría activar la red de seguridad, o la reserva alimentaria de emergencia, tan pronto como se presente la crisis, utilizando fondos de la comunidad internacional. Por ejemplo, un componente clave de muchas redes de seguridad, en particular en los programas sociales de transferencias de efectivo, es la entrega de dinero a las mujeres; esto puede aumentar el prestigio de estas dentro de la comunidad y dentro del hogar y traducirse en mejores resultados para los niños desde el punto de vista de la salud y la nutrición. Sin embargo, la eficacia de tales intervenciones depende de que sean cuidadosamente planificadas en lugar de improvisarse a toda prisa cuando llega la crisis. La planificación previa permitirá obtener mejores resultados.

Si las redes de seguridad funcionan mediante el suministro de alimentos (en lugar de efectivo), será necesario contar con

reservas de emergencia antes de que llegue la ayuda alimentaria, incluidos alimentos especiales para niños de edad comprendida entre seis meses y dos años. Estas reservas deberán estar adecuadamente vinculadas a sistemas eficaces de información y alerta. Deben, además, establecerse en una localización estratégica, buscando el adecuado equilibrio entre una fragmentación excesiva, que entrañaría costos más elevados de seguimiento, el aumento de costos que supondría mantenerlas por completo en zonas con déficit de alimentos y el mayor tiempo de respuesta en caso de que todas las reservas se almacenaran en zonas con excedentes alimentarios. El tamaño de las reservas es otro aspecto que requiere un examen atento. Estas deben bastar, como mínimo, para satisfacer las necesidades de uno o dos meses, dependiendo del tiempo que se requiera para reponer los suministros; como máximo deben ser suficientes para atender a la demanda de alimentos de los grupos vulnerables, pero no para proporcionar subvenciones generales.

Los organismos encargados de las reservas alimentarias deberían aplicar reglas bien definidas y poder actuar con autonomía con respecto al proceso político, de manera análoga a un banco central. Cuando se haga necesario reponer las reservas, el organismo debería adquirir existencias de una manera que no incremente la incertidumbre para los comerciantes privados, en cuyas manos debería estar la mayor parte de la cosecha. Es necesario también que los organismos responsables de las reservas alimentarias colaboren más allá de las fronteras para compartir riesgos más eficazmente.

Un ejemplo prometedor en este sentido es el de la reserva arroceras de emergencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), recientemente ampliada a tres países más.

En aquellos casos en que los países no dispongan de la capacidad necesaria para administrar reservas de emergencia nacionales, se podrían establecer sistemas de reservas alimentarias estratégicas en el ámbito regional. En las regiones expuestas a crisis alimentarias recurrentes y que tienen una infraestructura de transporte débil, tales reservas de emergencia pueden proporcionar alimentos a los hambrientos con rapidez. En 2008, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) consiguió suministrar alimentos a beneficiarios de todos los países de la región de África oriental y austral, en forma rápida y eficaz con respecto a los costos, mediante la aplicación de un mecanismo piloto de compras a término en el ámbito regional. Cualquier sistema regional de ese tipo debería sentar las bases para una transición futura a mecanismos de propiedad y control nacionales.

Algunos países que aplicaron restricciones a la exportación en 2008 y 2010 exceptuaron de las mismas las compras de alimentos con fines humanitarios, incluidas las del PMA. Sin embargo, otros no otorgaron tales exenciones, con lo que los organismos humanitarios se vieron obligados a comprar alimentos de fuentes más distantes. En la mayor parte de los casos, cuando se otorga una exención la misma es acordada caso por caso, una vez que se ha planteado la cuestión y se ha

solicitado la exención específica. A consecuencia de ello se pierden tiempo y recursos útiles para la respuesta de emergencia, ya que los equipos encargados de las compras deben dedicar tiempo a negociar exenciones o encontrar proveedores alternativos de otras regiones.

Muchos países acordaron comprometerse a exceptuar de las prohibiciones de exportación las compras con fines humanitarios, primero en la Cumbre del G-8 de L'Aquila de julio de 2009 y, sucesivamente, en la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria celebrada en Roma en noviembre de 2009, en la que todos los Estados Miembros de la FAO acordaron lo siguiente: "Eliminaremos las restricciones a la exportación de alimentos o los impuestos extraordinarios aplicados a los alimentos adquiridos para fines humanitarios no comerciales, mantendremos consultas antes de imponer nuevas restricciones de este tipo y daremos notificación previa de estas". Este compromiso se manifestó asimismo en la Cumbre de Ministros de Agricultura del G-20 celebrada en junio de 2011 (véase el Recuadro 11). Si estos compromisos se cumplen, en las situaciones de emergencia será posible enviar alimentos rápidamente adonde se necesiten.

Mientras que las alzas de precios beneficiarán a los agricultores que dispongan de un excedente para vender, las redes de seguridad para los productores pueden ayudar a proteger los medios de sustento de algunos pequeños campesinos ante el aumento rápido y considerable de los precios internacionales de los fertilizantes y otros insumos. A causa del incremento de los precios de estos insumos, sumado al hecho de que deben adquirirse varios meses antes de la cosecha, es posible que los agricultores se vean obligados a disminuir su uso, lo que podría reducir sus rendimientos y tener un efecto negativo en los medios de vida de los pequeños agricultores.

Los programas de apoyo selectivo destinado a los insumos potencian la capacidad de los pequeños campesinos para responder al incremento de los precios de los alimentos y contribuyen a la seguridad alimentaria familiar y nacional. Por otra parte, las subvenciones específicas para insumos tienen un costo elevado y tales programas son difíciles de administrar, sobre todo en períodos caracterizados por la volatilidad de los precios de alimentos e insumos. Por ejemplo, suele ser muy difícil garantizar la entrega puntual de los fertilizantes a los agricultores. Incluso cuando se logra resolver este problema, las presiones de índole política para expandir los programas de apoyo a los insumos pueden determinar una carga fiscal insostenible, que obstaculiza el crecimiento a largo plazo en lugar de promoverlo. Por consiguiente, es importante que esos programas tengan un carácter temporal y estén dirigidos únicamente a aquellos agricultores que no cuentan con medios para financiar la compra de insumos⁶⁹.

En el plano internacional, muchos países pobres pueden tener dificultades para sufragar los costos más elevados de las importaciones que conllevan las alzas de los precios de los alimentos. Durante la reciente alza de dichos precios, varios países que experimentaban un incremento importante

RECUADRO 11

Resultados de la reunión de ministros de Agricultura del G-20

El 23 de junio de 2011, los ministros de Agricultura del G-20 se reunieron para abordar la cuestión de la volatilidad de los precios de los alimentos con el objetivo último de mejorar la seguridad alimentaria. Los ministros llegaron a un acuerdo acerca de un "Plan de acción sobre la volatilidad de los precios de los alimentos y la agricultura" que se presentará a los líderes del G-20 en su cumbre de noviembre de 2011. Los debates mantenidos se basaron en el informe interinstitucional sobre la volatilidad de los precios de los alimentos preparado por la FAO, la OCDE, el FIDA, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el PMA, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el IFPRI y el Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. Los esfuerzos de estas 10 organizaciones internacionales han sido coordinados por la FAO y la OCDE. En el informe se proponía una serie de opciones sobre políticas concretas con el objetivo de reducir la volatilidad y mitigar sus efectos negativos en los países y las poblaciones vulnerables.

En la reunión de ministros de Agricultura del G-20 se aprobaron varias recomendaciones formuladas en el informe interinstitucional. Entre ellas, cabe citar las siguientes:

1. **Producción y productividad agrícolas:** los gobiernos de los países miembros del G-20 se comprometieron a aplicar una amplia gama de medidas para impulsar el crecimiento de la productividad agrícola, aumentar la producción de alimentos y reforzar la sostenibilidad y la capacidad de recuperación del sistema agrícola y alimentario a más largo plazo, prestando especial atención a los pequeños productores, sobre todo las agricultoras y los agricultores jóvenes. Dichas medidas incluirán el fortalecimiento de la investigación y la innovación agrícolas y la creación de un entorno propicio para fomentar la inversión pública y privada en la agricultura.
2. **Información y transparencia del mercado:** los gobiernos del G-20 crearán el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SISMA) para intensificar la colaboración entre las organizaciones internacionales, los principales países exportadores e importadores de alimentos y el sector privado con el objetivo de proporcionar información precisa y transparente. El SISMA se basará en los mecanismos de información existentes y se ubicará en la FAO.
3. **Coordinación de las políticas internacionales:** los gobiernos del G-20 pidieron también que se estableciera un Foro de respuesta rápida en el marco del SISMA para mejorar la coordinación internacional de las políticas. En dicho Foro se examinarán respuestas normativas adecuadas cuando la situación del mercado muestre un alto riesgo de inseguridad alimentaria y se trabajará en estrecha colaboración con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) para promover una mayor convergencia internacional de las políticas.
4. **Reducción de los efectos de la volatilidad de los precios sobre las poblaciones más vulnerables:** los ministros de Agricultura del G-20 instaron a los bancos multilaterales de desarrollo y las organizaciones internacionales a elaborar herramientas de gestión del riesgo y ayudar a incorporar globalmente la gestión del riesgo, en particular en lo tocante a los pequeños agricultores, así como a seguir estudiando mecanismos anticíclicos para los países vulnerables en caso de perturbaciones externas, tales como aumentos repentinos de los precios de los alimentos. Los ministros respaldaron también iniciativas encaminadas a incrementar al máximo la eficiencia en la entrega de la ayuda alimentaria y a fortalecer las cadenas de suministro frente a las crisis de los precios y de la oferta, en concreto por conducto de redes ubicadas en primera línea y de la incorporación global de la gestión del riesgo en las actividades de compra en relación con la ayuda alimentaria internacional. En el G-20 se acordó asimismo eliminar las restricciones a la exportación y los impuestos extraordinarios aplicados a los alimentos adquiridos por el PMA para fines humanitarios no comerciales y se convino no imponer dichas medidas en el futuro.
5. **Regulación financiera:** los ministros de Agricultura del G-20 alentaron firmemente a los ministros de Finanzas del G-20 a que tomaran las decisiones apropiadas para mejorar la regulación y la supervisión de los mercados de futuros y derivados agrícolas.

del costo de sus importaciones de alimentos y fertilizantes recurrieron al Servicio para Shocks Exógenos (SSE) del Fondo Monetario Internacional. El SSE proporciona liquidez para reducir los efectos negativos de las crisis exógenas en las balanzas de pago de los países en desarrollo, la situación de las reservas internacionales y la inflación. Tal mecanismo podría ampliarse a fin de poner a un país en condiciones de financiar sus importaciones de alimentos cuando surja tal

necesidad, en lugar de compensar después las pérdidas en la balanza de pagos. Se debería brindar respaldo a mecanismos tales como el Programa de respuesta a la crisis mundial de los alimentos, del Banco Mundial, que está destinado a los países más pobres y más vulnerables, y a los esfuerzos por ampliar la atención prestada a las situaciones de crisis en el marco de la Asociación Internacional de Fomento.



Cómo prevenir la volatilidad de los precios a largo plazo: incremento de la productividad, la sostenibilidad y la capacidad de resistencia de la agricultura

Mensaje principal

La inversión en la agricultura mejorará la competitividad de la producción interna, incrementará las ganancias de los agricultores y hará que los alimentos sean más asequibles para los pobres. Aunque la mayor parte de esta inversión corresponderá al sector privado, la inversión pública debe cumplir una función catalizadora al proporcionar bienes públicos que el sector privado no suministraría. Estas inversiones deberían tomar en cuenta los derechos de los actuales usuarios de las tierras y los recursos naturales conexos, beneficiar a las comunidades locales, promover la seguridad alimentaria, y no deberían causar daño indebido al medio ambiente.

En las próximas cuatro décadas el sector agrícola mundial se enfrentará con retos importantes. El continuo incremento demográfico impulsará la demanda de alimentos a la vez que el cambio climático y la degradación de los recursos naturales supondrán dificultades para el suministro, tanto en lo que atañe a la producción promedio como a la volatilidad de la producción. Cálculos de la FAO indican que la producción agrícola mundial deberá crecer en un 70 % entre 2005-07 y 2050, y casi en un 100 % en los países en desarrollo, para poder alimentar a una población de más de 9 000 millones de personas en 2050. Un incremento productivo insuficiente hará que los precios sean más altos y más volátiles.

Es importante observar que incrementar la producción en las fincas no es la única forma de aumentar los suministros

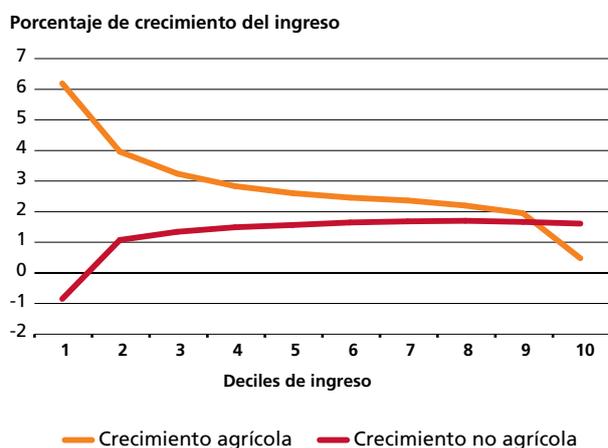
y satisfacer la demanda. La FAO estimó hace poco que cada año se pierden o desperdician 1 300 millones de toneladas de alimentos. La mayor parte del desperdicio se produce en los países desarrollados, y la mayoría de las pérdidas en los países en desarrollo. El desafío consiste en encontrar formas eficaces con respecto a los costos de reducir ese desperdicio y esas pérdidas. Así pues, la investigación y la inversión en la mejora de la gestión y la logística después de la cosecha será un componente importante de la estrategia más general de desarrollo agrícola.

La inversión destinada a crear un sector agrícola más productivo y eficiente permitirá que los alimentos sean más asequibles para los pobres, y también reducirá la volatilidad de los precios. Existe, además, una clara demanda de este tipo de inversiones por parte de la propia población rural pobre. De acuerdo con sondeos Gallup la población del África subsahariana considera que la agricultura es la cuestión más importante de la que deben ocuparse sus gobiernos, y que la reducción de la pobreza y el hambre son los dos Objetivos de Desarrollo del Milenio más importantes⁷⁰. Una mayor inversión se traducirá en un desarrollo más rápido de la agricultura, el cual, según se ha demostrado, tiene un efecto positivo mayor en los ingresos de la población pobre que el crecimiento fuera del sector agrícola (Figura 17)⁷¹. Si los pobres obtienen mayores ingresos, sus hogares serán menos vulnerables a crisis económicas como las determinadas por las fluctuaciones de los precios y será menor el peligro de que caigan en las trampas de la pobreza.

Existen señales alentadoras de que quizás estén empezando a crecer las existencias de capital agrícola

FIGURA 17

El impacto en los ingresos de los pobres de un incremento del crecimiento agrícola es más fuerte y positivo que el de un incremento equivalente del crecimiento no agrícola



Nota: El decil de ingresos 1 se refiere al 10 % más pobre de la población, y así sucesivamente. El gasto es usado como variable sustitutiva del ingreso, como suele hacerse en el análisis de los datos de encuestas de hogares.

Fuente: E. Ligon y E. Sadoulet. 2007. *Estimating the effects of aggregate agricultural growth on the distribution of expenditures. Documento de antecedentes para el Informe sobre el desarrollo mundial 2008* (disponible en inglés en la dirección http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/LigonE&SadouletE_EstimatingEffectsOfAggAgGr.pdf).

(como edificios, equipos y ganado). El nivel del capital agrícola por trabajador se mantuvo en gran parte estancado en los países de ingresos medios y bajos desde mediados de la década de 1980 hasta principios de la de 2000, pero se incrementó en 2004 y 2005 que son los años más recientes sobre los que se dispone de datos⁷². Es necesario que estos incrementos se mantengan durante largos períodos: para duplicar la producción agrícola de los países en desarrollo se requerirá una inversión bruta anual promedio de 209 000 millones de USD (en dólares estadounidenses de 2009), aproximadamente un 50 % anual más elevada que la actual⁷³. Este total comprende las inversiones necesarias en la agricultura primaria y en servicios posteriores a la cosecha, como el almacenamiento y la elaboración, pero no incluye bienes públicos como las carreteras o los proyectos de riego y electrificación en gran escala que también se requieren. El aporte de inversiones de esta envergadura representa un reto formidable, al que sin embargo es preciso responder para que sea posible eliminar el hambre del mundo.

La mayor parte de la inversión, tanto en la agricultura primaria como en los servicios posteriores a la cosecha, deberá proceder de fuentes privadas. Los propios agricultores deben adquirir herramientas y maquinaria, hacer inversiones para mejorar la fertilidad del suelo y adquirir conocimientos con miras a una gestión más eficiente de sus fincas. También es necesario estimular la inversión del sector privado en todas las etapas de la cadena de valor: antes del cultivo, en la producción y distribución de semillas y fertilizantes y,

después de la cosecha, en la elaboración, comercialización y distribución de los productos.

Los agricultores y futuros agricultores invertirán en la agricultura únicamente si sus inversiones son rentables, pero para esto se requiere un entorno normativo reglamentario apropiado y se necesitan inversiones en una vasta gama de bienes públicos. Es indispensable contar con tres tipos de inversión pública:

- inversiones directas en investigación y desarrollo sobre agricultura con objeto de aumentar la productividad y potenciar la capacidad de los sistemas agrícolas, especialmente las pequeñas fincas, para hacer frente al cambio climático y a la escasez de recursos;
- inversiones dirigidas a establecer un vínculo entre el sector agrícola primario y las fuentes de demanda, lo que comprende las instituciones agrícolas, los servicios de extensión, los caminos rurales, los puertos, la energía y los sistemas de almacenamiento y de riego;
- inversiones no agrícolas destinadas a potenciar el entorno institucional de las zonas rurales y mejorar el bienestar humano; estas inversiones comprenden la educación (especialmente de las mujeres), el saneamiento, el abastecimiento de agua pura y la atención médica.

Todas estas inversiones han mostrado tener índices de rendimiento muy elevados, tanto desde el punto de vista financiero como de la reducción de la pobreza⁷⁴.

Las inversiones dirigidas a incrementar la productividad y la resistencia de la agricultura de los países en desarrollo pueden contribuir de muchas formas a mejorar la seguridad alimentaria. Están en condiciones de reducir la volatilidad de los precios gracias al aumento de la productividad y a una gestión técnica más adecuada de la producción y del riesgo, especialmente frente al cambio climático. Pueden ayudar a los agricultores y las familias a defenderse mejor de los efectos de la volatilidad cuando esta se produce. Pueden, además, hacer que los alimentos resulten más asequibles para los consumidores pobres, e incrementar los ingresos de los agricultores de pocos recursos. Este tipo de inversión será más eficaz para reducir la pobreza si es apropiada para los agricultores en pequeña escala, a los que corresponderá una parte considerable de la producción de los países en desarrollo en el futuro previsible.

Gran parte de la investigación que realiza el sector público la llevan a cabo los centros internacionales de investigación del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GICAI), aunque actualmente instituciones de investigación pública de países como el Brasil, China y la India aportan una proporción cada vez mayor de bienes públicos en la esfera de la investigación agrícola. Se ha establecido un nuevo fondo fiduciario de donantes múltiples, el Fondo del GICAI (que hospeda y administra el Banco Mundial), a fin de armonizar las inversiones de los donantes para hacer frente a los retos

mundiales relacionados con la agricultura. Los nuevos programas de investigación orientados a los resultados se centrarán en políticas y tecnologías dirigidas a la mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos; estos programas abarcan a un amplio grupo de asociados. Se hace necesario incrementar y sostener la financiación de tales órganos a fin de que puedan seguir invirtiendo ahora en las técnicas e innovaciones necesarias para hacer frente a los desafíos futuros de la seguridad alimentaria y el cambio climático.

El incremento de la inversión pública en transporte e infraestructura productiva, así como en el capital humano, también es fundamental para estimular la productividad y reducir el desperdicio después de la cosecha. Las mejoras de la infraestructura, en particular caminos rurales, sistemas de riego e instalaciones relacionadas con la comercialización tales como depósitos, sistemas de almacenamiento refrigerado y mecanismos de información sobre los mercados, harán disminuir los costos del transporte, permitirán integrar a los pequeños agricultores en los mercados y reducirán la volatilidad de los precios. Las mejoras de la extensión, la educación y la atención médica son otros elementos esenciales de un planteamiento sólido

en materia de políticas para incrementar la productividad y potenciar la seguridad alimentaria y el bienestar de los agricultores y los consumidores.

Estos tipos de inversión en capital humano, infraestructura y conocimientos científicos son bastante elementales, pero resultan indispensables a fin de que los pobres puedan elevarse por encima de la pobreza. Es difícil imaginar que sea posible erradicar la inseguridad alimentaria sin tales inversiones. Hemos logrado progresos en la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria; podemos hacer incluso más si nos basamos en análisis fiables, en buenos conocimientos científicos y en una financiación suficiente para llevar a cabo intervenciones apropiadas. Para esto se necesitará el compromiso de toda la comunidad internacional a fin de resaltar mejor el papel de la agricultura, no solamente el año que viene o dentro de dos años sino, en última instancia, hasta que todas las personas puedan disponer en todo momento de acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos, acordes a sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias, para poder llevar una vida activa y sana.