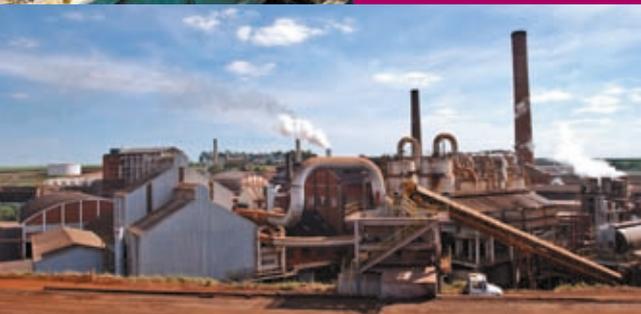


El estado de los mercados de productos básicos agrícolas

Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas



Mensajes principales

- 1 En junio de 2008, los precios de los alimentos básicos en los mercados internacionales alcanzaron sus niveles más altos de los últimos 30 años, y amenazaron así la seguridad alimentaria de la población pobre en todo el mundo. En 2007 y 2008, debido principalmente a estos precios altos, otros 115 millones de personas fueron empujadas al hambre crónica.
- 2 Desde entonces los precios han disminuido a causa de la crisis financiera, la recesión mundial emergente, la caída de los precios del petróleo y la revalorización del dólar estadounidense. No obstante, los precios siguen siendo altos en comparación con los niveles históricos, y siguen existiendo los problemas estructurales subyacentes a la vulnerabilidad de los países en desarrollo ante el aumento de los precios internacionales.
- 3 El drástico incremento de los precios mundiales de los alimentos fue ocasionado por numerosos factores; los principales fueron la nueva demanda de biocombustible y los precios récord del petróleo. Estos factores llevaron a algunos analistas a preguntarse si los nuevos vínculos existentes entre los mercados alimentarios y energéticos habían roto la duradera tendencia a la baja de los precios reales de los productos agrícolas.
- 4 Los precios altos de los productos no resultaron ser una oportunidad para los agricultores de los países en desarrollo, pues no la aprovecharon para invertir e incrementar su producción y su productividad. Las razones fueron que los precios elevados no se filtraron hasta ellos, su acceso a insumos asequibles era reducido, la tecnología a su disposición era limitada, carecían de las infraestructuras e instituciones necesarias y algunas respuestas relativas a las políticas, como el control de precios y las reducciones arancelarias, redujeron los incentivos.
- 5 La necesidad de proteger a los consumidores de los altos precios de los alimentos debe equilibrarse con el mantenimiento de los incentivos para realizar inversiones que incrementen la productividad y para que se produzca una respuesta del suministro. Es necesario que las medidas en materia de políticas tengan un objetivo claro, que no distorsionen el mercado y que fomenten las inversiones agrícolas.
- 6 Muchos países en desarrollo necesitan asistencia internacional para superar las limitaciones presupuestarias e identificar y poner en práctica las políticas adecuadas. Los países desarrollados también necesitan considerar las repercusiones de sus políticas agrícolas, comerciales y energéticas sobre los precios internacionales de los alimentos y su disponibilidad.

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas

Los precios altos de los alimentos y la crisis
alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas



Producido por la
**Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación
Electrónica**
División de Comunicación
FAO

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

ISBN 978-92-5-306280-5

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Comunicación de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2009

Las solicitudes de publicaciones de la FAO se han de dirigir al Grupo de Ventas y Comercialización
División de Comunicación
Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia
Correo electrónico: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360
Sitio Web: <http://www.fao.org/catalog/inter-s.htm>

Nota:

Si no se indica lo contrario, en los datos de China también se incluyen los de Taiwan Provincia de China, La Región Administrativa Especial de Hong Kong y la Región Administrativa Especial de Macao.

Agradecimientos

La preparación de la obra *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* corrió a cargo de un equipo de la División de Comercio y Mercados de la FAO dirigido por David Hallam.

El presente informe fue elaborado bajo la orientación general de Hafez Ghanem, Subdirector General del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO, y de Alexander Sarris, Director de la División de Comercio y Mercados.

Merecen un agradecimiento especial la contribución general de Pedro Arias y las aportaciones específicas de Adam Prakash sobre las tendencias y la volatilidad de los precios de los productos agrícolas básicos, de Abdolreza Abbassian sobre los precios de los cereales, de Josef Schmidhuber sobre los biocombustibles, de Hansdeep Khaira sobre la especulación, de Merritt Cluff y Holger Matthey sobre el futuro de los precios de los productos básicos, de George Rapsomanikis sobre la transmisión de los precios, de Jamie Morrison sobre las limitaciones del lado del suministro y la respuesta de éste, de Liliana Balbi, Ramesh Sharma y Manitra Rakotoarisoa sobre las respuestas en materia de políticas y de Alexander Sarris sobre las disposiciones para la financiación de las importaciones de alimentos.

El informe se benefició de un examen detallado y de observaciones aportadas por parte de compañeros del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO. A este respecto, se debe hacer una mención especial de las contribuciones de Hafez Ghanem, Alexander Sarris, Marcela Villarreal, Keith Wiebe, Josef Schmidhuber, Jelle Bruinsma, Kostas Stamoulis, David Marshall, Hiek Som, Henri Josserand y Abdolreza Abbassian.

Fotografías de la cubierta:

(de arriba abajo)

- © FAO/Roberto Faidutti
- © FAO/Giuseppe Bizzarri
- © FAO/KCII
- © FAO/Giuseppe Bizzarri
- © FAO/Giulio Napolitano

4 Acerca de este informe

6 Prólogo

8 Parte 1. ¿Qué ocurrió con los precios mundiales de los alimentos y por qué?

- 9 Inflación de los precios mundiales de los alimentos en 2007–08
- 16 ¿Por qué aumentaron tanto los precios de los alimentos?
- 29 Las repercusiones de los precios altos de los alimentos

34 Parte 2. ¿Por qué los precios altos de los alimentos no fueron una oportunidad para los agricultores pobres?

- 35 ¿La subida de los precios mundiales alcanza a los productores de los países en desarrollo?
- 39 Los precios aumentaron, pero también los costos
- 41 Limitaciones por el lado de la oferta

44 Parte 3. ¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?

- 45 ¿Cuáles son los problemas en materia de políticas?
- 46 ¿Cómo han respondido los países en desarrollo?
- 48 ¿Qué medidas en materia de políticas se deberían adoptar?
- 54 La necesidad de emprender una acción internacional

62 Anexo

- 62 Cuadro 1. Respuestas en materia de políticas al aumento de los precios de los productos básicos en diversos países
- 66 Cuadro 2. Tendencias de los precios reales de los productos básicos
- 67 Cuadro 3. Precios mensuales de los productos básicos en términos nominales
- 69 Lectura e información adicionales

70 Publicaciones de la División de Comercio y Mercados de la FAO, 2006–08

Acerca de este informe

En el segundo semestre del año 2006, los precios mundiales de la mayoría de los principales productos alimenticios comenzaron a subir. En el primer semestre de 2008 los precios internacionales en USD de los cereales habían alcanzado sus niveles más altos en casi 30 años, por lo que amenazaban la seguridad alimentaria de la población pobre en todo el mundo y despertaron una preocupación internacional generalizada sobre una aparente crisis alimentaria mundial. En el segundo semestre de 2008 los precios internacionales de los alimentos disminuyeron debido a la caída de los precios del petróleo y a la reducción de la demanda causada por la crisis financiera y la recesión mundial. No obstante, en la actualidad los precios son superiores a los niveles observados en años recientes y se prevé que continúen así. Numerosos consumidores pobres siguen haciendo frente a unos precios elevados de los alimentos. Además, si bien los precios internacionales de los alimentos han disminuido, muchas de las condiciones adversas relativas al suministro y al mercado permanecieron invariables. La caída de los precios no fue causada por un incremento general de la disponibilidad de alimentos. En la mayoría de los países en desarrollo la subida de los precios de los alimentos no ocasionó una respuesta positiva del suministro. Por lo tanto, es oportuno analizar qué sucedió y por qué, y considerar qué lecciones (en especial en materia de políticas) podrían aprenderse.

Aunque quizá los hechos generales relativos al episodio de la «escalada de los precios de los alimentos» sean bien conocidos, quedan preguntas pendientes sobre la importancia relativa de los diversos factores considerados responsables, acerca de la posibilidad de que los últimos acontecimientos hayan dado lugar a un cambio fundamental del comportamiento de los mercados y de la posibilidad de que los precios altos sean

la norma de ahora en adelante. La manera en que los gobiernos y la comunidad internacional deben responder depende de las respuestas a tales preguntas. Además, mientras la acusada subida de los precios y la difícil situación de los consumidores pobres dominaban los medios de comunicación mundiales, las repercusiones sufridas por los productores agrícolas pobres suscitaron menor atención. Tras años de precios bajos de los productos agrícolas, los precios elevados deberían haber constituido una oportunidad para que los productores pobres mejorasen sus ingresos, así como un incentivo para aumentar su producción en beneficio de todos. Entonces, ¿por qué aparentemente no fue así?

En *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* se comienza haciendo un análisis de la naturaleza del aumento de los precios en los mercados mundiales y el modo en que tal aumento incidió en la subida de precios de los alimentos para los consumidores individuales y los productores agrícolas. Los precios de los productos agrícolas siempre han sido muy variables, pero han oscilado en torno a una tendencia a la baja a largo plazo. Sin embargo, algunos comentaristas y analistas han sugerido que ahora existen nuevos factores en juego, concretamente el incremento de la producción de biocombustibles, lo cual significa que los precios de los alimentos no volverán a su tendencia histórica. Actualmente los datos disponibles no son concluyentes, aunque existen ciertos fundamentos de mercado que sí podrían sugerir el fin de los «alimentos baratos». En el presente informe se examinan con cierto detalle tales características y el modo en que han influido en los precios de los alimentos.

Se presta especial atención a la medida en que las diferentes explicaciones —demanda de biocombustible, precios

del petróleo sin precedentes e incremento de la demanda de alimentos a causa del rápido crecimiento económico en China y la India— pueden ser responsables de la repentina inflación de los precios de los alimentos registrada en todo el mundo, así como al papel desempeñado por los factores que determinan el comportamiento del mercado, tales como el bajo nivel de existencias o las escaseces de suministro causadas por las condiciones meteorológicas. Se analiza asimismo la posibilidad de que la situación se haya agravado debido a flujos entrantes de fondos especulativos o a medidas de políticas introducidas por los gobiernos. En la práctica, aunque parece que las principales causas fueron la demanda de biocombustible y los elevados precios del petróleo, todos estos factores desempeñaron un papel e interactuaron para producir la escalada de los precios de los alimentos. Se prevé que varios de estos factores tendrán un efecto persistente, por lo tanto, no es probable que los precios de los alimentos vuelvan a sus niveles previos a corto plazo.

En *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* se recogen las evidencias de las repercusiones de los elevados precios de los alimentos. Los efectos negativos de dichos precios en la seguridad alimentaria son mayores en los consumidores pobres de los países en desarrollo, que incluyen a una gran parte de la población rural pobre. Numerosos países en desarrollo y menos adelantados son importadores de alimentos y han visto los costos totales de sus importaciones de alimentos anuales superar el doble del nivel de 2000. Su situación es especialmente precaria en los casos en que además dependen del petróleo importado (cuyo precio alcanzaba también valores récord) y cuando existe un alto nivel de subnutrición. Como aspecto positivo, los elevados precios de los alimentos deberían permitir invertir en la mejora de

la productividad y la producción. No obstante, como se explica en *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009*, la posibilidad de que los elevados precios de los alimentos se puedan convertir en una oportunidad para los productores de los países en desarrollo depende de su capacidad de respuesta. Las garantías de que esto ocurra son reducidas. Los precios de los insumos más importantes, como la energía y los fertilizantes, aumentaron al tiempo que lo hacían los precios de los productos —y, en ocasiones, más rápidamente—, por lo que el incentivo para producir más disminuyó. Además, la capacidad para producir más es limitada para los pequeños agricultores de los países en desarrollo, que cuentan con poca tecnología y acceso limitado a los insumos. Los precios altos de los alimentos no parecen haber conllevado una respuesta importante del suministro por parte de la gran mayoría de los productores de los países en desarrollo.

El modo de ayudar a los productores a producir más es un problema de políticas con el que se enfrentan los gobiernos de los países en desarrollo. Otro problema, aún más inmediato, es la manera de garantizar que los consumidores tengan acceso a alimentos a precios más asequibles. En la mayoría de los casos y, comprensiblemente, en vista del malestar social provocado por los elevados precios de los alimentos, las medidas en materia de políticas introducidas se centraron en los problemas inmediatos sobre seguridad alimentaria a corto plazo, para intentar frenar el incremento de los precios y aumentar la disponibilidad de alimentos. Se descuidaron las necesidades a medio y largo plazo para apoyar a los productores, y era probable que algunas medidas a corto plazo, especialmente las comerciales, tuvieran efectos negativos. *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* concluye con un análisis de las opciones en materia de políticas de que

disponen los gobiernos y una evaluación de las respuestas de los países en desarrollo ante los precios altos de los alimentos. El informe llama a lograr complementariedad y consistencia entre las medidas específicas introducidas para hacer frente a las situaciones de emergencia inmediatas y las medidas a largo plazo destinadas a abordar la necesidad estratégica de conseguir una seguridad alimentaria duradera. No obstante, se reconocen las dificultades con que se enfrentan algunos países en desarrollo a la hora de tomar decisiones correctas en materia de políticas y de poner en práctica políticas efectivas. Sencillamente, estos países no pueden permitirse el suministro de alimentos para la población pobre, hacer frente al aumento de los costos totales de las importaciones de alimentos y revertir, de la noche a la mañana, años de abandono de sus sectores agrícolas. Se necesita urgentemente el apoyo internacional para proporcionar asistencia técnica y en materia de políticas y, como las políticas «correctas» tienden a costar más, recursos presupuestarios adicionales.

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009 tiene por objetivo poner a disposición de un público amplio un tratamiento accesible de las cuestiones relativas a los mercados de los productos básicos agrícolas y las políticas afines. Aunque las observaciones y conclusiones que se presentan se basan en análisis técnicos recientes sobre los productos básicos y el comercio realizados por especialistas de la FAO, el presente informe no es excesivamente técnico. Por el contrario, se propone ofrecer un planteamiento objetivo y sencillo de cuestiones económicas que pueden ser complicadas dirigido a los responsables de las políticas, los observadores de los mercados de productos básicos y todos los interesados en los acontecimientos del mercado de productos básicos agrícolas y sus repercusiones en los países en desarrollo.

Prólogo

Durante el primer semestre de 2008 el mundo se enfrentó a los niveles de precios más altos de los alimentos de los últimos 30 años y a una crisis de inseguridad alimentaria mundial. Los precios de los alimentos eran un 40 % superiores a los valores de 2007 y un 76 % respecto a los de 2006. Tanto la rapidez del incremento de los precios como su persistencia, que llevó a muchos países en desarrollo a tener que afrontar sus consecuencias, convirtieron este episodio en algo distinto a otros aumentos anteriores de los precios de los alimentos.

La estabilidad social y política se veía amenazada en todo el mundo a medida que el aumento de los precios de los alimentos y la disminución del poder adquisitivo provocaban disturbios e inestabilidad social. Debemos imaginarnos las repercusiones sobre la población pobre de los países en desarrollo, que ya estaban gastando, en algunos casos, hasta el 80 % de sus escasos ingresos en alimentos. La FAO calcula que la escalada de los precios de los alimentos empujó a unos 115 millones de personas al hambre crónica durante 2007 y 2008, lo cual significa que hoy en día viven en el mundo mil millones de personas hambrientas. La malnutrición empeora cuando la población pobre no puede acceder a alimentos de mejor calidad. Por lo tanto, comen menos en términos de cantidad y peor en términos de calidad. Los países de ingresos bajos e importadores de alimentos son especialmente vulnerables debido a la alta incidencia del hambre crónica y la pobreza. Los costos totales de las importaciones de alimentos de estos países se calcularon en unos 170 000 millones de USD en 2008, un 40 % más que en 2007. Las repercusiones son más graves en África, donde numerosos países dependen en gran medida de los cereales importados, incluso en algunos casos suponen el 80 % del suministro de su dieta energética, y la subnutrición está muy extendida.

A medida que se han consolidado la crisis financiera y la recesión mundial, los precios internacionales de alimentos han descendido hacia sus valores de 2007. No obstante, los precios siguen siendo mucho más altos que los constatados en años recientes y es

probable que continúen siendo altos en relación con los niveles históricos. En numerosos países en desarrollo, los precios de los alimentos siguen estando a niveles sin precedentes. De hecho, los precios altos de los alimentos no han disminuido, ni han desaparecido las causas subyacentes de la crisis alimentaria que originaron. La escalada de los precios de los alimentos y la crisis alimentaria han puesto de manifiesto las amenazas a que se enfrenta la seguridad alimentaria mundial y la necesidad urgente de reforzar el sistema alimentario internacional.

Las repercusiones negativas de los altos precios de los alimentos sobre la seguridad alimentaria de los consumidores pobres en todo el mundo son obvias. Sin embargo, habría cabido esperar que los efectos sobre los productores hubieran sido positivos y que los hubiese estimulado a invertir más y a incrementar su producción. Esto no fue así. Años de bajos precios agrícolas aportaron, comprensiblemente, pocos incentivos a los agricultores para invertir en medios de producción, pero ¿por qué los precios más altos de los últimos 30 años no aportaron tales incentivos? En principio, los precios altos de los alimentos constituyen una oportunidad para revertir la disminución de las inversiones en agricultura, que se ha prolongado durante decenios, y asegurar un futuro sostenible para la oferta mundial de alimentos. «En principio» porque no basta sólo con los precios altos de los alimentos. Parte del incentivo para producir más se ha erosionado con el incremento de los costos de los insumos: los precios de los fertilizantes, por ejemplo, han aumentado mucho más rápido que los precios de los productores. Los pequeños agricultores de los países en desarrollo necesitan superar muchas limitaciones relativas a la oferta si pretenden conseguir una respuesta notable del suministro a medio y largo plazo. La falta de infraestructuras rurales, el acceso limitado a insumos y medios de regadío modernos, las malas carreteras e instalaciones de almacenamiento, la tecnología rudimentaria, los conocimientos limitados sobre técnicas agrícolas modernas y el acceso reducido a los créditos ocasionan baja productividad,



una participación reducida en los mercados y falta de inversiones. Es necesario superar estos obstáculos para que pueda darse una respuesta importante del suministro, y se necesitan intervenciones apropiadas en materia de políticas para salir de este círculo sin fin que ha atrapado a los pequeños productores en la pobreza y que ha hecho que numerosos países en desarrollo dependan de los alimentos importados y sean más vulnerables al aumento de los precios.

Ya en julio de 2007 la FAO alertó de la inminencia de la crisis y, en diciembre de ese mismo año, lanzó la Iniciativa relativa al aumento de los precios de los alimentos, financiada inicialmente con los propios recursos de la Organización, para incrementar rápidamente la producción mediante la facilitación a pequeños agricultores de acceso a semillas, fertilizantes, piensos y otros utensilios y suministros agrícolas. Esta iniciativa debería catalizar el apoyo de los donantes, instituciones financieras y gobiernos nacionales para mejorar la provisión de insumos a una escala mucho mayor. Los países más afectados por la crisis, especialmente los del África subsahariana, necesitan en la actualidad al menos 1 700 millones de USD para reanimar una agricultura que ha sido descuidada durante decenios.

La escalada de los precios de los alimentos y la consiguiente crisis alimentaria son asuntos de alcance internacional que requieren una acción internacional. Dichas cuestiones fueron el centro de atención principal de la Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en Roma en junio de 2008, que reunió a gobiernos, organizaciones internacionales, donantes, organizaciones no gubernamentales, al sector privado y a la sociedad civil para debatir las medidas que se debían tomar. En la Conferencia de Alto Nivel participaron 181 países, incluyendo 43 jefes de Estado y de Gobierno y más de 100 ministros. La declaración aprobada unánimemente por la Conferencia de Alto Nivel indicaba claramente la necesidad de aumentar la producción en los países en

desarrollo e incrementar las inversiones en el sector agrícola.

Además, como se indicó en varios foros recientes como la Conferencia de Alto Nivel, la Cumbre del G8 de Japón del mes de julio de 2008 y el período extraordinario de sesiones de la Conferencia de la FAO del pasado noviembre, existe la necesidad urgente de fortalecer la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial. Se necesita mejorar el sistema para evitar crisis alimentarias internacionales y para ayudar a crear y poner en práctica las políticas necesarias a nivel nacional, regional e internacional. Además, es necesario diseñar normas y mecanismos para garantizar el comercio no sólo libre, sino también justo, de productos agrícolas, un sistema que ofrezca a los agricultores de los países desarrollados y en desarrollo los medios de obtener ingresos decentes comparables con los de los ciudadanos empleados en los sectores secundario y terciario.

Se dispone de los conocimientos técnicos necesarios para erradicar el hambre del mundo y para doblar la producción mundial de alimentos para 2050 con el fin de alimentar a una población de 9 000 millones de personas. Ha llegado el momento de pasar de las palabras a la acción. Necesitamos alcanzar urgentemente un consenso internacional sobre la erradicación rápida y definitiva del hambre, y diseñar un plan de acción para ello.

El enfoque de doble componente avanzado por la FAO en su Programa de lucha contra el hambre sigue siendo válido y consiste en hacer que los alimentos sean accesibles para los más vulnerables, al tiempo que se ayuda a los pequeños productores a incrementar su producción y sus ingresos. Es necesario que los consumidores pobres puedan acceder a alimentos asequibles para evitar el aumento de la incidencia de la malnutrición. Algunos países ya cuentan con mecanismos de redes de seguridad, mientras que otros necesitan crearlos y, para ello, podrían necesitar asistencia internacional. La experiencia de los altos precios de los alimentos resultó en el reconocimiento generalizado de que la solución estructural del problema de la

inseguridad alimentaria en el mundo reside en el incremento de la producción y la productividad en el mundo en desarrollo, especialmente en los países de ingresos bajos y déficit de alimentos. Es necesario fomentar las inversiones notable y sostenidamente para mejorar la productividad e incrementar la producción de alimentos. Asimismo, es necesario superar los obstáculos relativos al suministro general y las políticas e instituciones adecuadas deben proporcionar un entorno propicio para que exista una respuesta del suministro. Sin estos factores no se producirán inversiones en la agricultura.

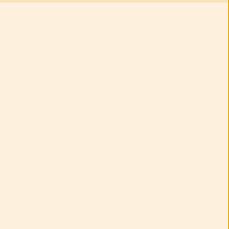
Además de su apoyo directo mediante la Iniciativa relativa al aumento de los precios de los alimentos, la FAO también está ayudando a los países a definir y poner en práctica las respuestas en materia de políticas apropiadas. Todas estas actividades se basan y se orientan en análisis económicos exhaustivos y actualizados de los movimientos de los precios de los alimentos, sus efectos en los consumidores y productores y las respuestas de políticas alternativas. Gran parte de este trabajo se presenta en esta nueva edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas*. En este informe se ofrece un examen exhaustivo basado en la investigación realizada por especialistas de la FAO sobre las cuestiones asociadas a la escalada de los precios de los alimentos y sus consecuencias. En él se explica por qué han aumentado los precios de los alimentos y qué medidas deben adoptar los países en desarrollo y la comunidad internacional para garantizar que los precios altos de los alimentos se conviertan en una oportunidad para los agricultores de los países en desarrollo con vistas a mantener el suministro mundial de alimentos a precios asequibles.



Jacques Diouf
Director General de la FAO

Parte 1

¿Qué ocurrió con los precios mundiales de los alimentos y por qué?



Inflación de los precios mundiales de los alimentos en 2007-08

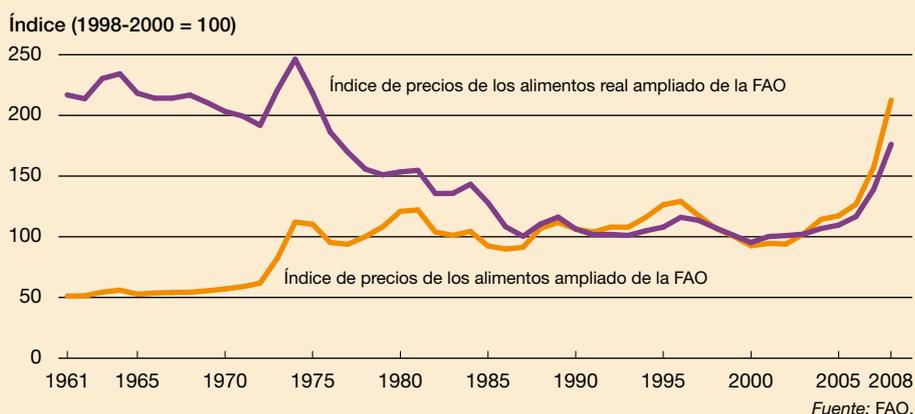
El repunte de los precios internacionales de los alimentos que comenzó en 2006 se convirtió en una inflación repentina de los precios de los alimentos en todo el mundo, e incrementó la inseguridad alimentaria, lo que, a su vez, dio paso a protestas violentas e incluso despertó temor respecto a la seguridad internacional. Quizás fue África el continente más perjudicado, pero el problema fue de alcance mundial. Los informes de las repercusiones de los precios altos de los alimentos sobre la población pobre en numerosos países en desarrollo dieron lugar a llamamientos para emprender acciones internacionales que invirtieran la tendencia hacia el aumento de la pobreza y la malnutrición. Los organismos de asistencia alimentaria, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se encontraron con dificultades a la hora de satisfacer los mayores costos de adquisición de alimentos para su distribución, y solicitaron fondos adicionales.

El índice de precios de los alimentos de la FAO¹ se incrementó un 7 % en 2006 y un 27 % en 2007, y tal incremento se mantuvo e incluso se aceleró en el primer semestre de 2008. Desde entonces, los precios han descendido continuamente, pero siguen siendo superiores a los niveles de la tendencia a largo plazo. En 2008, el índice de precios de los alimentos de la FAO todavía se situaba un 24 % por encima del valor de 2007 y un 57 % por encima del valor de 2006.

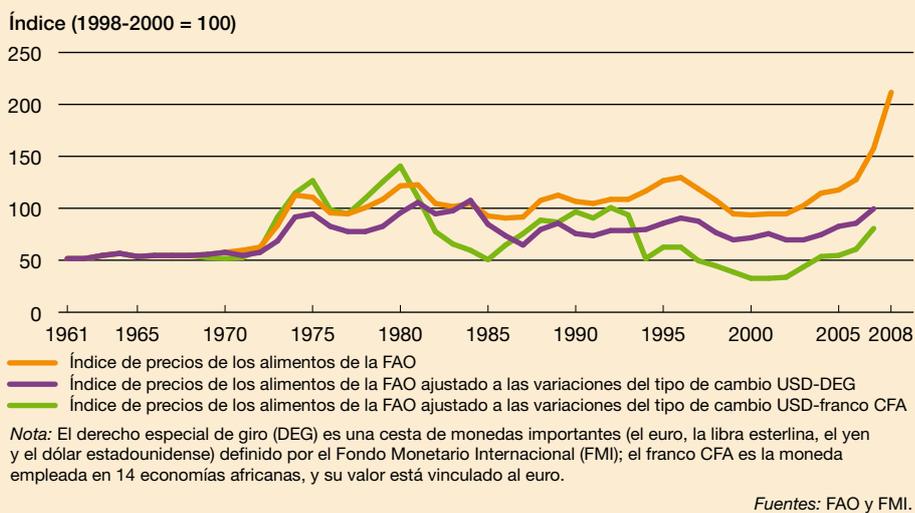
Considerando los precios en términos reales (deflactados por el índice del valor unitario de las manufacturas del Banco Mundial), los incrementos siguen siendo importantes. Los precios reales han

¹ El índice de precios de los alimentos de la FAO es un índice de Laspeyres ponderado comercial de cotizaciones comerciales expresadas en precios en dólares estadounidenses para 55 productos básicos alimenticios (véase www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex).

Evolución de los índices de precios de los alimentos de la FAO



Índice de precios de los alimentos de la FAO ajustado a las variaciones de los tipos de cambio

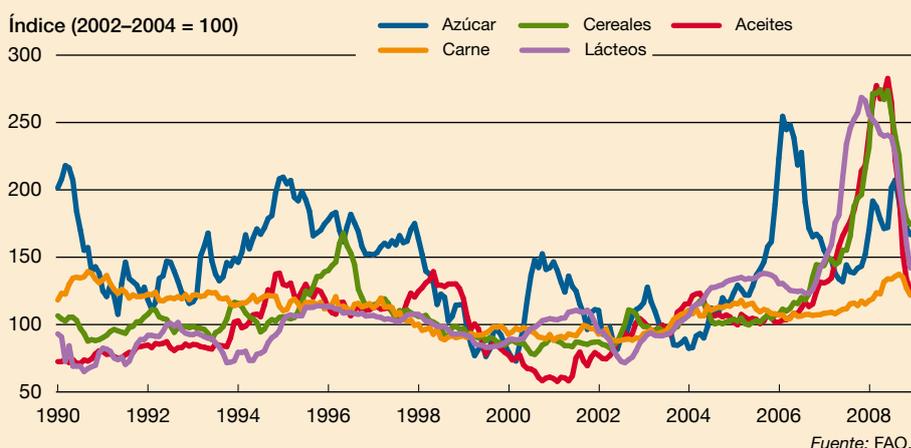


mostrado una tendencia a la baja constante y duradera salpicada de típicos picos breves de los precios. Existen ciertos indicios de una reducción desde finales de la década de 1980, con una recuperación gradual que comenzó en el año 2000, antes del drástico incremento de 2006: la tasa de crecimiento anual media del 1,3 % para el período 2000-05 saltó en 2006 al 15 %.

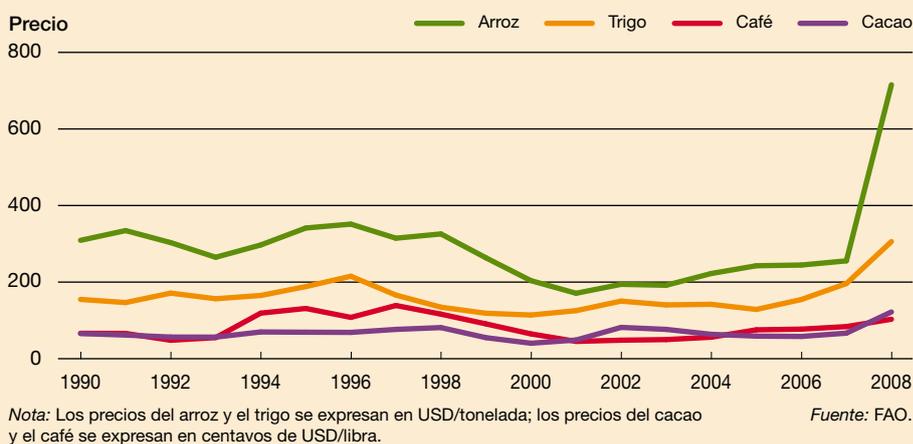
¿Cómo influyen los tipos de cambio?

Una parte de estos incrementos de los precios puede atribuirse a la depreciación del dólar estadounidense, moneda en que se suelen expresar los precios internacionales. Expresados en otras divisas, los incrementos son menos drásticos y se encuentran dentro de los

Evolución de los índices de precios mensuales de la FAO de grupos de productos alimenticios básicos



Evolución de los precios de cultivos tropicales exportados



límites de la variación histórica, pero siguen siendo notables.

La relación entre la divisa y los precios de los productos básicos es un factor que complica el análisis de los incrementos de los precios de los productos agrícolas. Tiene, asimismo, implicaciones en la manera en que cada país se ve afectado por los cambios. La medida en que los incrementos de los precios internacionales se tradujeron en incrementos de los precios para los productores y consumidores nacionales en cada país dependió del tipo de cambio en relación con el dólar estadounidense, así como de diversos factores como los aranceles a la importación, las infraestructuras y las estructuras de mercado, que determinan el grado de transmisión de los precios. Debido a que la mayoría de los precios de

los productos básicos se suelen expresar en dólares estadounidenses, la depreciación del valor de esta divisa reduce el costo de los productos en países cuyas divisas son más fuertes que el dólar, lo que resulta en una amortiguación del aumento del precio de los alimentos en mayor o menor medida. Sin embargo, en países cuyas monedas están vinculadas al dólar estadounidense o son más débiles que éste, la depreciación del mismo aumenta los costos de la adquisición de alimentos. Más de 30 países en desarrollo tienen monedas vinculadas al dólar estadounidense.

¿Aumentaron de la misma manera los precios de todos los productos básicos agrícolas?

Si bien casi todos los precios de los productos agrícolas se incrementaron al menos en términos nominales, la tasa de incremento varió notablemente en función del producto. Concretamente, los precios internacionales de productos básicos como los cereales, las semillas oleaginosas y los productos lácteos aumentaron más drásticamente que los precios de productos tropicales como el café y el cacao, y de materias primas como el algodón o el caucho. Por ello, los países en desarrollo dependientes de las exportaciones de estos últimos productos notaron que, aunque sus ingresos procedentes de las exportaciones estaban aumentando, esto ocurría a un ritmo más lento de lo que lo hacía el costo de sus importaciones alimentarias. Como numerosos países en desarrollo son importadores netos, esto supuso un grave problema de la balanza de pagos.

¿En qué sentido fue diferente el incremento de los precios de los alimentos de 2007-08?

La escalada de los precios de los alimentos contrastó radicalmente con la duradera tendencia a la baja y la caída prolongada de los precios de los productos registrada entre 1995 y 2002, circunstancia que llegó a ocasionar llamamientos para reanudar los acuerdos internacionales sobre productos. Para algunos analistas el incremento marcó el final de la disminución, a largo plazo, de los precios reales de los productos básicos agrícolas, con el anuncio por parte de *The Economist* (2007) del «fin de los alimentos baratos». Otros vieron el comienzo de una posible crisis alimentaria mundial. Resulta interesante preguntarse si estos drásticos incrementos son sustancialmente diferentes de otros picos de precios previos y si podría haber cesado la disminución a largo plazo de los precios reales, lo que marcaría un cambio fundamental en el comportamiento del mercado de productos básicos agrícolas. Los episodios de precios altos, al igual que los de precios bajos, son frecuentes en los mercados agrícolas, si bien los precios altos suelen mantenerse durante menos tiempo que los

La crisis alimentaria mundial de la década de 1970

En las dos décadas anteriores a la crisis de la década de 1970, la producción de cereales en los países en desarrollo se incrementó un 80 %. La «revolución verde» generó grandes ganancias en productividad y se ampliaron las zonas cultivadas. Sin embargo, en 1972, las malas condiciones meteorológicas afectaron a los cultivos en todo el mundo, y la producción alimentaria mundial disminuyó por primera vez en 20 años; además, lo hizo en unos 33 millones de toneladas de una sola vez cuando el mundo necesitaba unos 24 millones de toneladas adicionales para satisfacer la demanda de una población en rápido aumento. Durante el siguiente año una nueva perturbación del suministro causó un incremento de los precios agrícolas y, así, los precios del petróleo se cuadruplicaron. Esta situación supuso una amenaza para la revolución verde, cuyo éxito dependía en gran medida de la aplicación de plaguicidas, herbicidas y fertilizantes basados en el nitrógeno, todos derivados del petróleo. Tras satisfacer los costos totales de las importaciones de petróleo, muchos países en desarrollo disponían de escasos fondos para adquirir los productos químicos y nutrientes requeridos por sus técnicas agrícolas intensivas y de alto rendimiento. En 1974, el mundo esperaba ansiosamente cosechas abundantes, muy

necesitadas, en las naciones más ricas, con el fin de reponer las existencias y suavizar la crisis del alza de los precios. Sin embargo, ese año el Canadá, la ex Unión Soviética, los Estados Unidos de América y una gran parte de Asia obtuvieron malas cosechas como resultado del mal tiempo. A finales de año las reservas mundiales de cereales habían alcanzado su nivel más bajo en 22 años, una cantidad suficiente para 26 días, valor mucho más reducido que los 95 días de 1961. Además, para empeorar las cosas, el gobierno de los Estados Unidos de América prohibió la exportación de 10 millones de toneladas de grano (principalmente a la ex Unión Soviética), por miedo a que una venta tan considerable agravase la inflación nacional de los precios de los alimentos. Tras tocar techo en 1974, los precios de la mayoría de los productos alimenticios permanecieron constantes hasta el comienzo de la década de 1980. No existen cifras oficiales del número de muertes que fueron consecuencia directa de la crisis alimentaria mundial de la década de 1970 pero, empleando desviaciones de las tendencias de la tasa de mortalidad durante el período de crisis, se estimaron cifras extraoficiales de alrededor de los cinco millones de personas (The Oil Drum, 2009).

Fuentes: FAO y *Time*, 1974.

precios bajos, que se mantienen durante períodos más largos. Lo que marcó la diferencia en este episodio fue la concurrencia del aumento de los precios mundiales de no sólo unos pocos, sino de casi todos los principales productos alimenticios y de alimentación animal, y la posibilidad de que los precios sigan siendo elevados tras la desaparición de los efectos de las perturbaciones a corto plazo.

Esta escalada de los precios ha venido también acompañada de una volatilidad de los precios mucho mayor² que en el pasado, especialmente en los sectores de los cereales y las semillas oleaginosas, lo que pone de manifiesto la mayor incertidumbre de los mercados. En los primeros cuatro meses de 2008, la

² La volatilidad cuantifica la fluctuación del precio de un producto en un período de tiempo determinado empleando la desviación estándar de los precios. Una gran fluctuación del precio en un período breve de tiempo constituye «alta volatilidad».

volatilidad de los precios del trigo y el arroz alcanzó cotas récord: la volatilidad del precio del trigo era el doble del nivel del año anterior, mientras que la del precio del arroz era cinco veces mayor. El incremento de la volatilidad no se limitó a los cereales; los precios de los aceites vegetales, los productos ganaderos y el azúcar también experimentaron variaciones mucho mayores que en el pasado reciente. La alta volatilidad conlleva incertidumbre, lo que complica la toma de decisiones para compradores y vendedores. Una mayor incertidumbre limita las oportunidades de los productores de acceder a los mercados de crédito y tiende a resultar en la adopción de tecnologías de producción de bajo riesgo, lo que perjudica a la innovación y al espíritu de empresa. Además, cuanto mayores y más imprevisibles son los cambios del precio de un producto básico, mayor es la posibilidad de conseguir grandes



Picos de los precios de los productos agrícolas

Un pico de precios es un incremento pronunciado y brusco del precio por encima del valor de la tendencia. Por razones prácticas, un pico de precios puede identificarse como un cambio porcentual anual superior a dos desviaciones estándar del precio en los cinco años precedentes al año a partir del cual se calcula el cambio porcentual. Empleando esta definición, es posible identificar los años en que tuvieron lugar episodios de precios altos de productos alimenticios básicos (empleando el índice de precios de los alimentos de la FAO) durante el período 1961-2008. Mediante la comparación del cambio porcentual de cada año y el doble de la desviación estándar calculada como:

$$\sigma_t = \sqrt{\frac{\sum_{i=t-6}^{t-2} (x_i - \bar{x})^2}{5}}$$

pueden identificarse cuatro períodos bien diferenciados en los que los precios mostraron incrementos importantes, a saber: 1972-74, 1988, 1995 y el período actual. Los únicos episodios de precios altos que duraron varios años consecutivos son los que tuvieron lugar en el primer y en el último período: tres años consecutivos en el primero (1972, 1973 y 1974) y dos años en el último (2007 y 2008). Sin embargo, si se aplica la misma metodología a los precios expresados en términos reales, únicamente cuatro años parecen haber sido años importantes con episodios de precios altos: 1973, 1974, 2007 y 2008.

ganancias mediante la especulación sobre los futuros cambios del precio de dicho producto. La volatilidad, por lo tanto, puede atraer una actividad especulativa importante que, a su vez, puede iniciar un círculo sin fin de desestabilización de los precios en efectivo. En el ámbito nacional, numerosos países en desarrollo siguen dependiendo en gran medida de los productos primarios, ya sea mediante su exportación o su importación. Si bien los picos drásticos de precios pueden ser una gran ayuda temporal para la economía de los exportadores, también pueden incrementar el costo de la importación de productos alimenticios e insumos agrícolas. Al mismo tiempo, las grandes

fluctuaciones de los precios pueden tener un efecto desestabilizador de los tipos de cambio reales de los países, lo que podría ocasionar una presión grave sobre su economía y perjudicar sus esfuerzos de reducción de la pobreza.

¿Que diferencia hay entre el episodio de precios altos de 2007-08 y otras crisis pasadas?

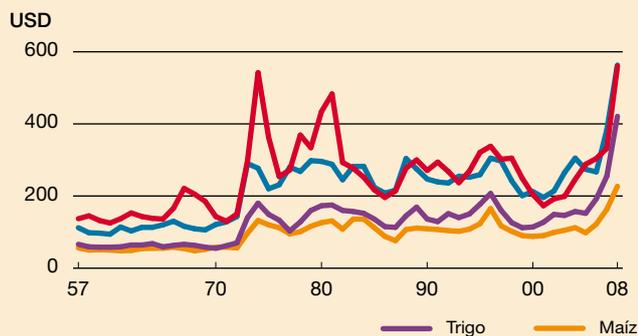
Al echar un vistazo al comportamiento de los precios en el pasado se puede apreciar lo diferente que fue el reciente episodio de precios altos. Como se puede observar en los gráficos (véase la pág. 9), se destaca especialmente un pico de precios, conocido como la crisis alimentaria mundial de la década de 1970. Existen ciertas similitudes con tal situación. Las condiciones meteorológicas y las perturbaciones en el precio del petróleo crudo dieron como resultado una disminución de la producción de alimentos, al tiempo que se incrementaba la demanda alimentaria a causa de un rápido crecimiento de la población de los países en desarrollo. Se emplearon, incluso, restricciones a las exportaciones, de la misma manera que en el presente, como medidas para contener la inflación nacional. No obstante, existe una gran diferencia entre las dos épocas y es que, mientras la crisis de la década de 1970 fue causada por perturbaciones relativas a la oferta, en el caso del episodio de 2007-08 fueron fundamentalmente factores relativos a la demanda (especialmente la demanda de biocombustible), los cuales podrían tener efectos más duraderos.

En el punto álgido de la crisis de la década de 1970, las cotizaciones internacionales del arroz y del trigo alcanzaron los 542 USD y los 180 USD por tonelada, respectivamente. Se podría concluir que, como los precios existentes a comienzos de 2008 excedían con creces los existentes en la década de 1970, el mundo se enfrentaba a una crisis similar. No obstante, hoy en día el poder adquisitivo del dólar estadounidense es radicalmente diferente al de aquel entonces. Considerando los precios en términos reales, se revela un panorama distinto por completo. Según los precios y tipos de cambio de 2000, por ejemplo, el costo de una tonelada de arroz en 1974 era más de cuatro veces mayor que la media de los primeros cuatro meses de 2008.

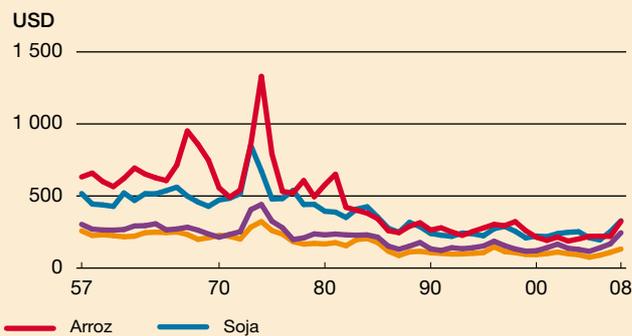
Precios anuales de los alimentos en USD nominales y reales, 1957-2008

Productos a granel

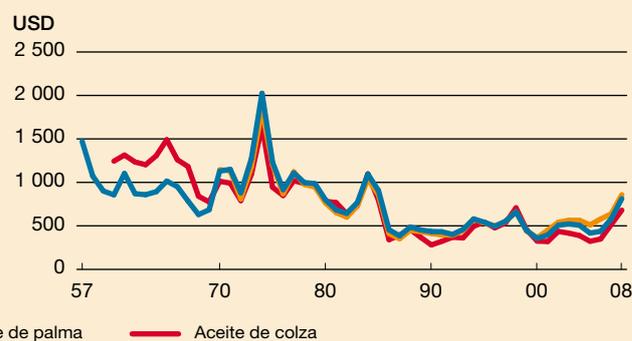
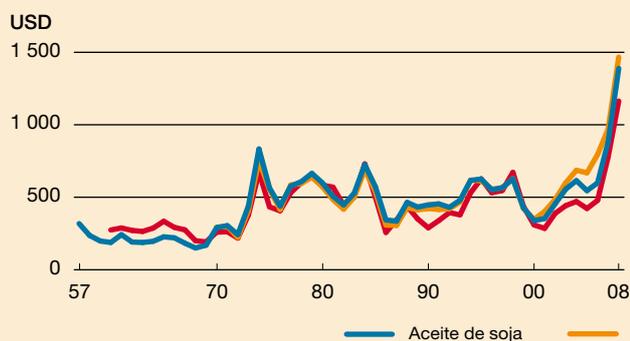
PRECIOS NOMINALES



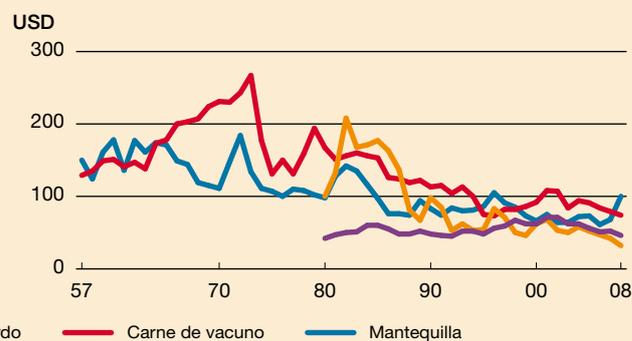
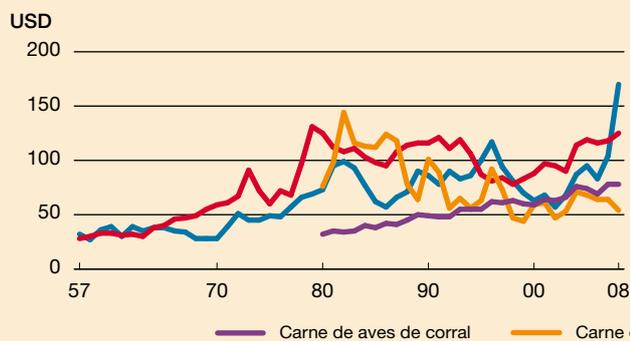
PRECIOS REALES



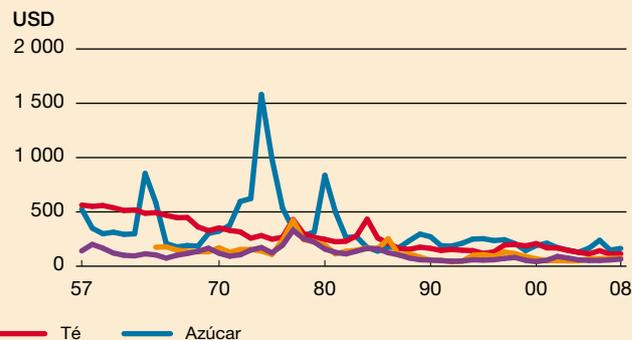
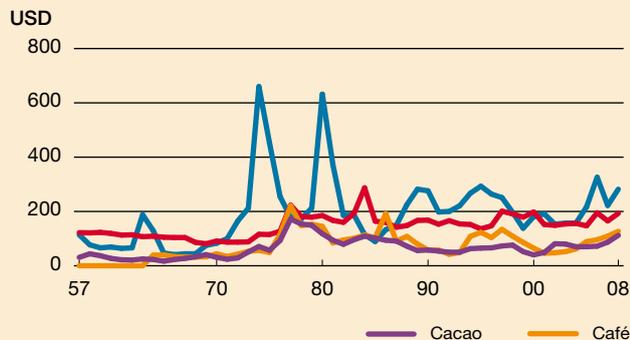
Aceites vegetales



Productos ganaderos



Azúcar y bebidas



Nota: Los precios reales son los precios nominales ajustados a los cambios del índice de precios al productor de los Estados Unidos de América (2000 = 100).

Fuentes: Cacao (ICCO); café (OIC); algodón (índice A de Cotlook 1-3/32"); maíz (N.º 2 de los Estados Unidos de América, amarillo, golfo de México); arroz (arroz blanco, segundo grado B 100 % tailandés, f.o.b. Bangkok); soja (N.º 1 de los Estados Unidos de América, amarillo, golfo de México); azúcar (CIA); té (té total, precios de subasta de Mombasa); trigo (N.º 2 de los Estados Unidos de América, trigo de invierno rojo suave, golfo de México); carne de vacuno (Argentina, cortes de vacuno congelados, valor unitario de la exportación); mantequilla (Oceania, precios indicativos de la exportación, f.o.b.); carne de cerdo (Estados Unidos de América, carne de cerdo, producto congelado, valor unitario de la exportación); carne de aves de corral (Estados Unidos de América, cortes de aves de corral, valor unitario de la exportación); aceite de colza (holandés, f.o.b. en fábrica), aceite de soja (f.o.b. en fábrica).



¿El fin de los «alimentos baratos»?

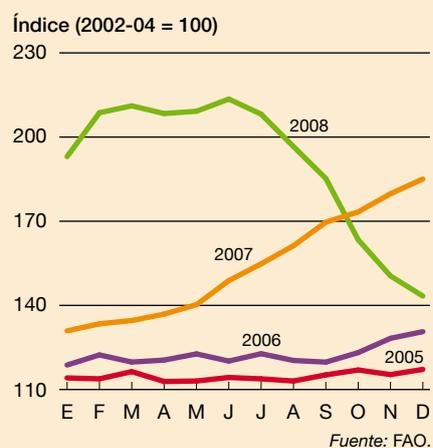
La escalada de los precios de los alimentos llegó en parte por sorpresa porque los consumidores de todo el mundo se habían acostumbrado a la noción de los llamados «alimentos baratos». Hasta 2006 el costo real de la cesta de alimentos mundial había descendido a casi la mitad a lo largo de los 30 años previos, y los precios de numerosos productos alimenticios habían bajado un 2-3 % anual en términos reales. Los avances tecnológicos redujeron notablemente el costo de producción de alimentos y ello, junto con los subsidios existentes en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que generaban una producción más eficaz y barata que no sería rentable en ningún otro lugar, afianzó el papel de un número reducido de países a la hora de suministrar alimentos al mundo. Este paradigma agrícola motivado por la oferta hizo que los precios reales comenzasen una tendencia a la baja que duró durante décadas. Además, los cambios del mercado y el establecimiento de políticas han sido fundamentales en la reducción del nivel de existencias y han generado una dependencia mucho más planificada de las importaciones para satisfacer las necesidades alimentarias. En conjunto, estos acontecimientos resultaron en la consecución de un papel importante por parte de los principales países exportadores a la hora de proveer a los mercados internacionales. Por ello, no sorprende que cuando la producción en tales países es escasa, especialmente en años consecutivos, el suministro mundial

se reduzca y la consiguiente constricción del mercado se manifieste en precios altos y en una mayor volatilidad. Esta era precisamente la situación previa al reciente repunte de precios. Con este telón de fondo, la creciente demanda mundial de productos básicos agrícolas, motivada por unos ingresos y una población mundiales cada vez mayores y por el incremento de la producción de biocombustible, redujo al mínimo las oportunidades de los principales exportadores de reponer las existencias.

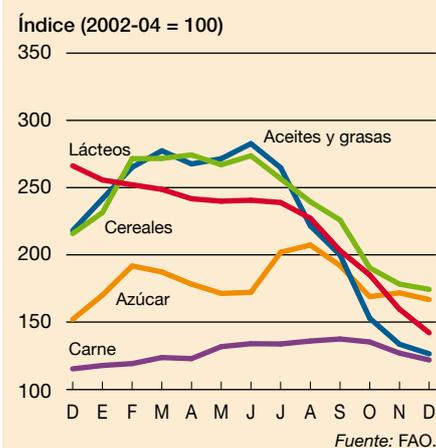
La volatilidad extrema de los precios de diversos productos básicos hizo también temer una crisis a escala mundial. En un período de creciente y prolongada volatilidad de precios, resulta bastante difícil distinguir entre la inestabilidad del mercado y precios simplemente más elevados. Nuevamente, la incertidumbre sobre qué estaba ocurriendo en los mercados internacionales de alimentos hizo temer una crisis inminente.

El reciente episodio de altos precios ¿refleja la inversión de la tendencia a la baja de los precios reales o quizás el mundo experimentó otro pico, si bien un pico bastante acusado? Los períodos de excesivas turbulencias de mercado no ocasionan necesariamente un cambio fundamental y permanente de la trayectoria de los precios. Cuando lo hacen, los economistas describen el episodio como una «ruptura estructural». Se pueden emplear técnicas econométricas para detectar estas rupturas estructurales en los precios de los productos agrícolas. La aplicación de tales técnicas no dio lugar a la manifestación

Índices de precios de los alimentos de la FAO



Índices de precios de los productos básicos alimenticios, 2007-08



como rupturas estructurales de los repuntes de precios de muchos productos alimenticios de la crisis de la década de 1970. Una vez terminado el peor período de la crisis, los precios retomaron su tendencia previa.

Resulta difícil sacar conclusiones sobre el reciente pico de precios a partir de la información disponible en la actualidad, y las pruebas econométricas no han podido detectar una ruptura estructural hasta la fecha. Por lo tanto, con vistas a saber si el episodio reciente de precios altos está en línea con el comportamiento de los precios de los productos del pasado —repuntes drásticos pero breves y caídas prolongadas— o si difiere de las tendencias de comportamiento del pasado, es necesario explorar la naturaleza de las causas aparentes. Se han citado numerosos factores como posibles causas, a saber: la reducción de la producción, los bajos niveles de existencias, los precios del petróleo, la demanda de biocombustible, el aumento de los ingresos en las economías emergentes, la depreciación del dólar estadounidense y la especulación. Si bien resulta difícil cuantificar sus contribuciones individuales, algunos de estos factores podrían tener efectos persistentes en el nivel medio de los precios. Algunas

características de la situación actual, especialmente los históricos bajos niveles de existencias de cereales, y la fuerte demanda de biocombustible, sugieren que, a pesar de los ajustes a la baja a partir del valor máximo de comienzos de 2008, los precios altos podrían no sólo no ser breves, sino que podrían mantenerse durante años.

Tras la subida, la bajada: los precios de los alimentos en la actualidad

Los precios de la mayoría de los productos básicos agrícolas han descendido notablemente desde los valores máximos alcanzados en el primer semestre de 2008. Los precios mundiales de los granos han disminuido un 50 % y los precios de otros productos alimenticios básicos han seguido el mismo camino. No obstante, los precios siguen siendo elevados en comparación con la media histórica, y siguen por encima de los niveles de 2007. En el ámbito nacional, en muchos países, especialmente en África, los precios continúan siendo muy superiores a los niveles de 2007. En algunos casos los precios máximos alcanzados en el primer semestre de 2008 siguen abriéndose camino en los mercados nacionales.

¿Por qué aumentaron tanto los precios de los alimentos?

Los analistas y comentaristas han dado diferentes explicaciones para la escalada de los precios de los alimentos. La explicación más popular es el aumento de la demanda de ciertos productos agrícolas como materia prima para la producción de biocombustibles, especialmente de maíz para la producción de etanol. Los precios récord del petróleo y la preocupación ambiental reforzaron el interés por fuentes energéticas alternativas y medidas en materia de políticas en los Estados Unidos de América, y la Unión Europea (UE) fomentó el incremento de la producción de biocombustible. Los altos precios del petróleo tuvieron también repercusiones directas sobre los costos de la producción y los precios agrícolas. Una tercera explicación es el rápido crecimiento económico de ciertas economías emergentes, especialmente China y la India, y el aumento de la demanda de alimentos, concretamente productos ganaderos, lo que generó un incremento de la demanda de cereales y semillas oleaginosas destinados a la alimentación animal. Estas explicaciones se centran en causas «nuevas» en los mercados internacionales de productos básicos agrícolas, y sugieren la posibilidad de que tenga lugar un cambio fundamental en el comportamiento de los precios de los productos agrícolas y que los precios altos sean duraderos. Las explicaciones «tradicionales» (véase el recuadro de la pág. 18) de los precios altos son, asimismo, importantes, a saber: la reducción del suministro como resultado de la sequía experimentada por los principales exportadores y los niveles más bajos de existencias de cereales en más de 30 años. Se han citado, igualmente, otros factores influyentes como, al menos, explicación parcial de los precios altos de los alimentos. Algunos de ellos son un flujo entrante de fondos especulativos en los mercados de futuros financieros de productos básicos

agrícolas a medida que la tendencia financiera a la baja debilitó los mercados, más corrientes, de valores y capital social. Cuando los precios mundiales comenzaron a aumentar notablemente, las respuestas de los mercados y relativas a las políticas provocadas por tal aumento—como el acaparamiento en previsión de mayores subidas de los precios o las restricciones a la exportación— incrementaron la presión inflacionaria.

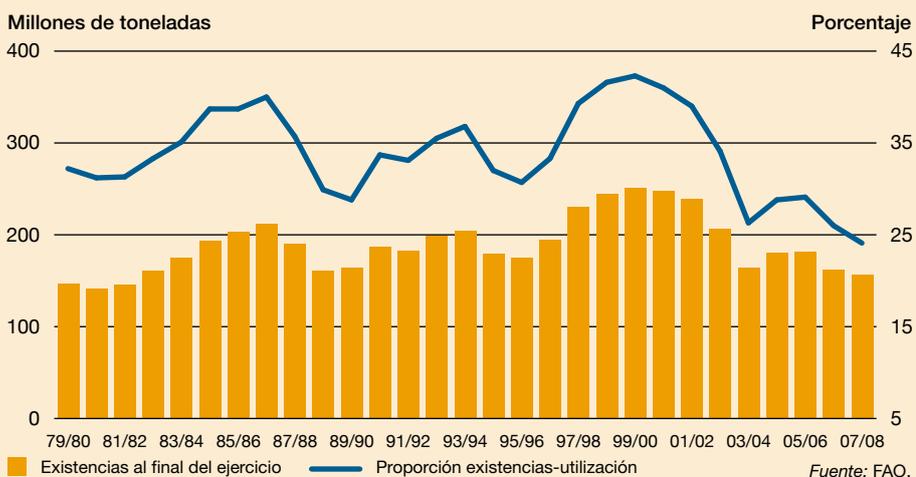
En la práctica, todos estos factores contribuyeron al aumento de los precios de los alimentos; el aspecto crucial fue la combinación de los mismos. Si bien estas causas fueron las desencadenantes directas del incremento de los precios de los alimentos, se enmarcaron en un contexto de problemas más duraderos con los que se enfrentaba la agricultura de los países en desarrollo—desaceleración del crecimiento del rendimiento, falta de inversión, reducción de la participación de la agricultura en la ayuda al desarrollo y disminución de los fondos destinados a investigación y desarrollo—, problemas que no sólo incrementaron la inseguridad alimentaria, sino que, además, hicieron que a los países en desarrollo les resultara mucho más difícil hacerle frente.

Escaseces de producción y existencias reducidas

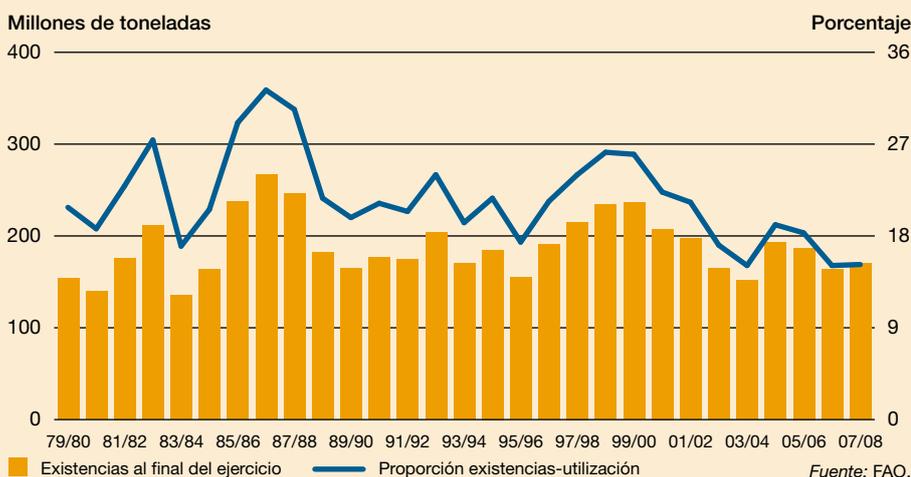
Las explicaciones tradicionales de la variabilidad de los precios de los alimentos enfatizan la importancia de las perturbaciones exógenas para el suministro agrícola, especialmente a causa de las condiciones meteorológicas. Un desencadenante crucial de los repuntes de precios recientes fue la disminución de la producción de cereales en los principales países exportadores que comenzó en 2005 y continuó en 2006. La producción de cereales se redujo un 4 % y un 7 %, respectivamente, en esos dos años. Sin embargo, en 2007 se constató un aumento



Evolución de las existencias de trigo al final del ejercicio y de la proporción existencias-utilización



Evolución de las existencias de cereales secundarios al final del ejercicio y de la proporción existencias-utilización



notable de la producción de cereales, especialmente de maíz en los Estados Unidos de América, como respuesta a los precios altos. La rápida respuesta del suministro en el caso de los cereales en 2007 ocasionó por el contrario la reducción de los recursos productivos destinados a las semillas oleaginosas, especialmente la soja, lo que implicó la disminución de la producción de semillas oleaginosas.

Las existencias desempeñan un papel fundamental en el equilibrio de los mercados y en la reducción de las variaciones de los precios. Si las existencias son reducidas en relación con la utilización, los mercados son menos capaces de hacer frente a las perturbaciones de la oferta y la demanda y,

entonces, la escasez de la oferta o el incremento de la demanda dará lugar a mayores aumentos de los precios. Esta proporción disminuyó drásticamente a partir de 2006, y alcanzó un valor mínimo histórico en 2008.

El nivel de existencias, principalmente de cereales, ha disminuido desde mediados de la década de 1990. En concreto, el nivel de reservas mundiales se ha reducido desde el anterior episodio de precios altos, en 1995, un 3,4 % de media anual. Ha habido una serie de cambios en el ámbito de las políticas desde los Acuerdos de la Ronda Uruguay que han sido fundamentales para reducir el nivel de existencias en los principales países exportadores, a saber: la magnitud de las reservas mantenidas por las

instituciones públicas, el alto costo del almacenamiento de los productos perecederos, la creación de otros instrumentos de gestión de riesgos menos costosos, el incremento del número de países capaces de exportar y la mejora de las tecnologías de la información y el transporte. Cuando en esas circunstancias se registran escaseces de producción durante varios años consecutivos en los principales países exportadores, los mercados internacionales tienden a constreñirse y la volatilidad de los precios y la magnitud de sus variaciones se incrementan. Existe, de hecho, una relación negativa estadísticamente significativa entre las existencias al comienzo de la temporada de comercialización (expresadas como un porcentaje de la utilización prevista en la temporada subsiguiente) y los precios de los cereales alcanzados durante tal temporada. Esto significa que los mercados restrictivos a nivel mundial al comienzo de la temporada de comercialización tienden a ejercer una presión al alza sobre los precios. Esta fue una de las principales razones por la que los precios internacionales de los cereales repuntaron tan drásticamente en 2006. El hecho de que las reservas sean continuamente bajas es uno de los motivos por los cuales se espera que los precios relativamente altos persistan durante algún tiempo. Al cierre de las temporadas que finalizaron en 2008, las existencias mundiales de cereales habían aumentado únicamente un 1,5 % desde su ya reducido nivel al comienzo de la temporada, y alcanzaron su nivel más bajo en 25 años. En 2007/08 la proporción existencias-utilización de los cereales en el mundo se situó en el 19,6 %, valor muy por debajo de la media quinquenal del 24 % e incluso más bajo que el valor mínimo previo del 20 % registrado en 2006/07. La situación de las existencias de los aceites y grasas y las harinas y tortas comenzó a empeorar a mediados de 2007, tras los efectos de los acontecimientos ocurridos en los mercados de cereales, especialmente de trigo y cereales secundarios, y a finales de la temporada 2007/08 la proporción existencias-utilización había disminuido del 13 % al 11 % para los aceites y grasas y del 17 % al 11 % para las harinas y tortas.

¿Cómo se determinan los precios de los productos básicos agrícolas?

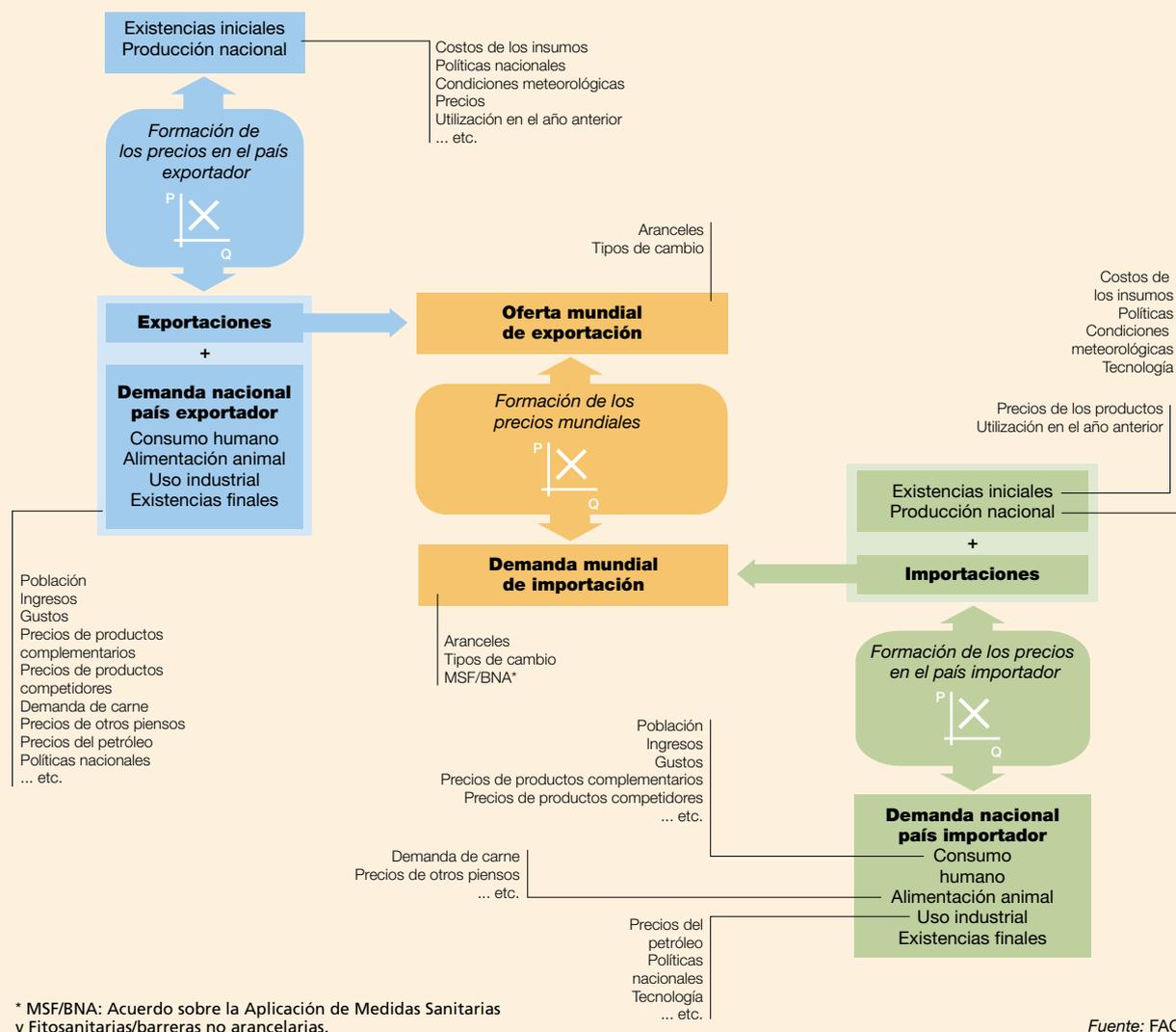
Los precios de los productos básicos agrícolas se determinan mediante una combinación de los denominados fundamentos de mercado de la oferta y la demanda y las perturbaciones exógenas causadas por factores como las condiciones meteorológicas. A pesar de la intensa investigación existente, sigue habiendo diferencias de opinión sobre la naturaleza de las tendencias de los precios y la variabilidad de los mismos, y no es sencillo distinguir, excepto a posteriori, entre la variabilidad normal y un cambio real en la tendencia.

Es importante identificar los factores que motivan la oferta y la demanda y que producen las tendencias subyacentes de

los precios y aquellos factores que causan variabilidad en torno a tales tendencias. Los cambios de la demanda de alimentos a largo plazo son el resultado, fundamentalmente, del crecimiento de la población y los ingresos, pero también se ven influidos por los cambios relativos de los precios y por la evolución de los hábitos dietéticos. La demanda de materias primas agrícolas como el caucho está relacionada con el crecimiento económico de manera más general. El incremento a largo plazo del suministro está causado principalmente por el progreso tecnológico, que reduce los costos. En el pasado, el progreso tecnológico reducía costos e inducía el incremento de la oferta a un ritmo mayor

que el del aumento de la demanda debido al crecimiento de la población y de los ingresos, lo que generaba una disminución relativa a largo plazo de los precios de los productos básicos agrícolas. Las circunstancias recientes podrían haber sido diferentes, en el sentido de que el crecimiento de la demanda, como resultado de un incremento de los ingresos en las economías emergentes y de la demanda de biocombustible, podría ser superior al aumento de la oferta, lo cual generaría una subida de los precios. El incremento de la oferta podría verse limitado a corto plazo por el costo y la disponibilidad de insumos básicos y otros problemas relativos a la oferta, y a largo

Factores que influyen en los precios de los productos básicos agrícolas

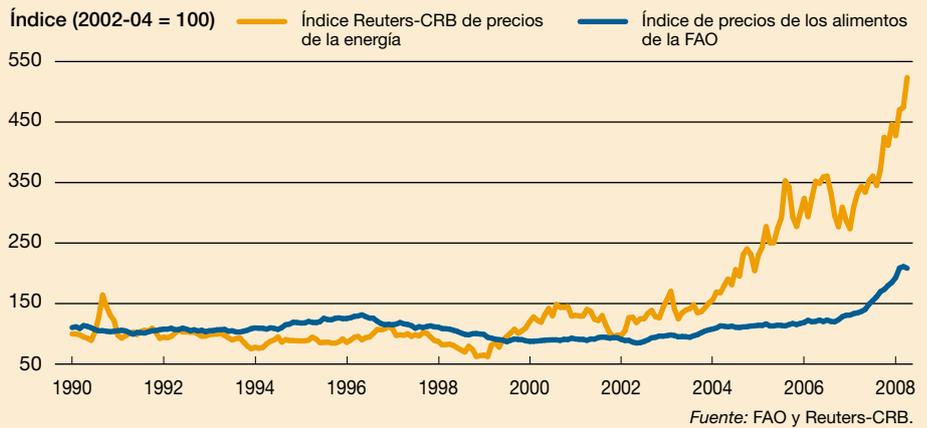


Fuente: FAO.

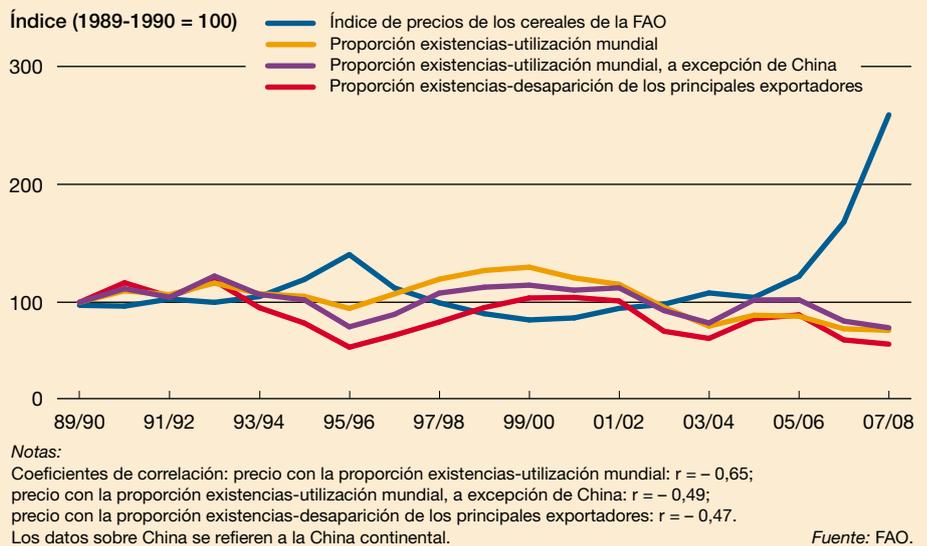
plazo por la disponibilidad de tierras y recursos hídricos, la mano de obra y el cambio climático. La volatilidad de los precios proviene de las perturbaciones en la oferta y la demanda. A corto plazo, la oferta y la demanda de productos agrícolas no son elásticas, y no responden en gran medida a los cambios de los precios, por lo que las perturbaciones de la oferta y la demanda pueden producir grandes oscilaciones de los precios. Las perturbaciones de la oferta quizá sean las más importantes, debido a la dependencia de la producción agrícola de las condiciones meteorológicas, aunque las perturbaciones de la demanda también pueden ser importantes, especialmente en el caso de ciertas materias primas. Las consecuencias de dichas perturbaciones sobre los precios pueden amortiguarse mediante la disminución o el incremento de las existencias. Por lo tanto, el nivel de existencias con relación a la demanda es un factor importante en el precio de los productos básicos. Si la proporción existencias-utilización es baja porque las existencias son reducidas, porque la demanda es alta o ambas a la vez, se constatará una presión al alza de los precios. Los mercados y precios de los productos agrícolas no se ajustan inmediatamente a las perturbaciones de la oferta y la demanda. Los efectos de las perturbaciones tienden a ser menos persistentes cuando tales perturbaciones son relativas a la oferta y se deben, por ejemplo, al mal tiempo, y tienden a ser más persistentes cuando las perturbaciones son relativas a la demanda.

Los precios de los diferentes productos están vinculados a través de su posible sustitución o complementariedad en el consumo o en la producción, lo cual genera «efectos cruzados» de los cambios de los precios entre los productos básicos. Por ejemplo, el incremento de los precios del maíz llevará a los productores a cultivar más maíz en detrimento de otros cultivos, lo que reducirá la oferta y los precios de estos últimos, mientras que el incremento de la demanda de productos ganaderos generará un aumento de la demanda de piensos y de los precios de cereales y semillas oleaginosas.

Índices de precios de la energía y los alimentos



Relación entre la proporción de existencias y los precios de los cereales



Los alimentos y los piensos en perspectiva: China y la India

El incremento de la población mundial requiere una mayor producción de alimentos para satisfacer las necesidades de consumo. El aumento de los ingresos suele ocasionar cambios en la dieta, lo que se refleja en una subida de la demanda de alimentos de mayor valor, como los ganaderos, en lugar de alimentos amiláceos, como el trigo. Estos cambios son graduales y, por ello, no es correcto considerarlos una causa subyacente de todo incremento repentino de los precios tal como el experimentado recientemente. Por lo tanto, es necesario volver a examinar la noción ampliamente aceptada de que la creciente demanda de países como China

Tarifas de flete marítimo de los granos desde los puertos del golfo de México hasta diversos países





y la India, los dos países más poblados con un rápido crecimiento de la población y los ingresos, es una causa de la escalada de los precios de los alimentos.

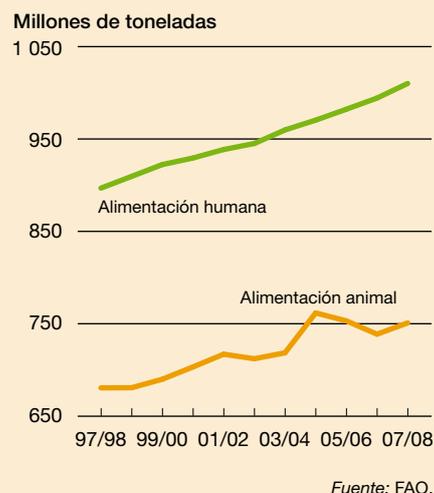
En un reciente estudio realizado por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA, 2008) se destacó la importancia del crecimiento de la demanda de China y la India como determinante de los mercados y precios mundiales de los alimentos. Esto indica que el rápido crecimiento económico en ciertos países en desarrollo ha incrementado el poder adquisitivo de los consumidores de clase media y esto, a su vez, ha ocasionado el aumento de la demanda de productos ganaderos, como la carne y los lácteos, y, por lo tanto, la demanda de granos para la alimentación animal.

Las economías emergentes, especialmente China y la India, están desempeñando definitivamente un papel importante en la oferta y la demanda mundiales de productos básicos agrícolas. No obstante, el episodio de precios altos de los productos de 2007 y 2008 no parece haberse originado en estos mercados emergentes. De hecho, el consumo de cereales en China y la India ha crecido de manera más lenta que en el resto del mundo.

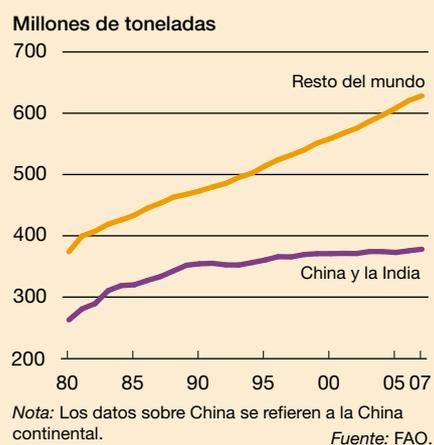
Las importaciones de cereales de estos dos países han mantenido una tendencia a la baja desde 1980 con una disminución de cerca del 4 % anual, y han pasado de una media anual de unos 14 millones de toneladas a comienzos de la década de 1980 a apenas 6 millones de toneladas en los últimos tres años.

Esto significa que el crecimiento de la demanda de cereales para la alimentación animal en estos dos países, al menos hasta hace poco tiempo, se satisfacía a partir de fuentes nacionales. Además, si bien China se ha convertido en uno de los principales importadores de semillas oleaginosas, aceites vegetales y productos ganaderos, la balanza comercial agrícola general del país ha sido notablemente positiva en la mayoría de los años desde mediados de la década de 1990. La mejora a largo plazo de la posición comercial de la India contradice también la creencia de que es una de las causas del aumento de los precios de los alimentos en los mercados del mundo. La India ha sido uno de los principales exportadores de alimentos. En la mayoría de los años comprendidos entre

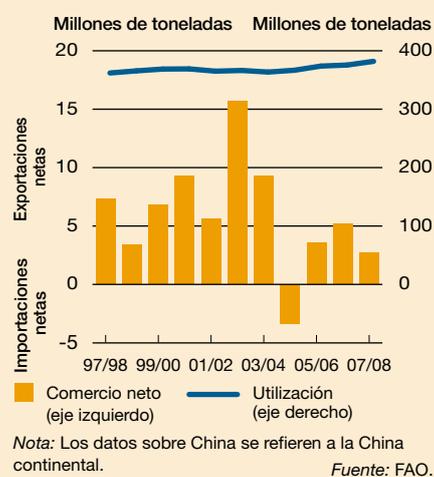
Utilización mundial de los cereales en la alimentación humana y animal



Utilización de cereales en la alimentación humana en China y la India y en el resto del mundo



Utilización y comercio neto de cereales en China

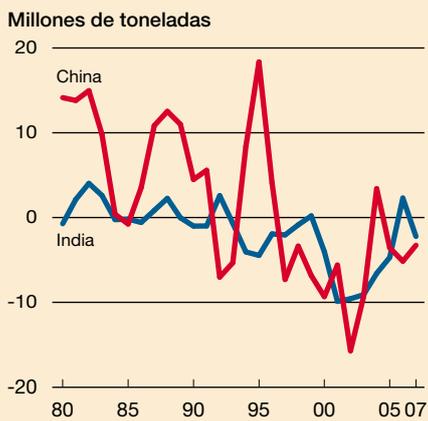


Utilización de cereales en China y la India y en el resto del mundo



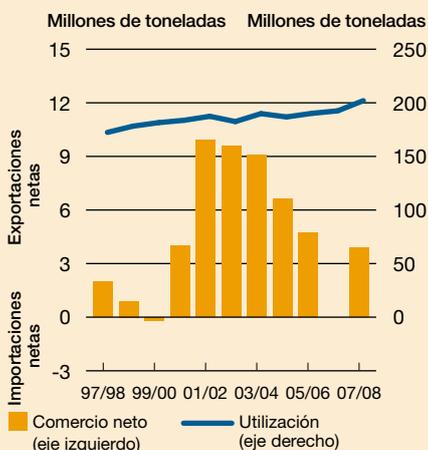
Notas: Los datos sobre China se refieren a la China continental. La utilización es la suma del consumo humano, el consumo animal, el uso como semillas, el empleo industrial y los desechos. Fuente: FAO.

Importaciones netas de cereales de China y la India



Nota: Los datos sobre China se refieren a la China continental. Fuente: FAO.

Utilización y comercio neto de cereales en la India



Fuente: FAO.

1995 y 2007, la cantidad de trigo, arroz y carne exportada superó a la importada. Incluso las importaciones de aceites vegetales de la India, relativamente considerables, deben ser consideradas en el contexto de unas exportaciones igualmente notables de tortas oleaginosas. De hecho, en el caso de China y la India no hay pruebas de un repentino aumento de las importaciones de semillas oleaginosas, harinas y aceites que indique que estos dos países han contribuido al repunte de los precios de dichos productos, comenzado a mediados de 2007 tras el pico de los precios de los granos, especialmente de maíz, ocurrido un año antes. China y la India no han sido la causa del repentino pico de los precios en el grupo de los aceites, pero ello no reduce su papel ni el del cambio de los hábitos de consumo generales en el desarrollo de los mercados de alimentos tanto en el pasado como en el futuro.

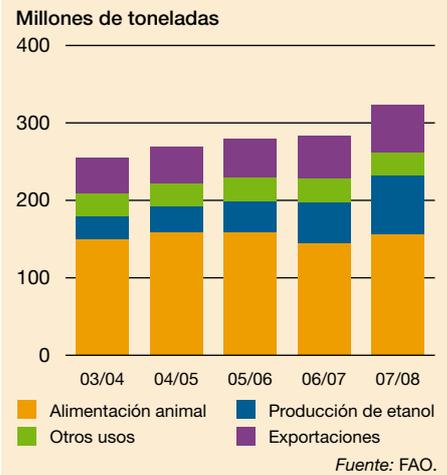
¿Qué ocurre con los biocombustibles?

La demanda de ciertos productos básicos agrícolas como materias primas para producir biocombustibles puede significar el uso de menos recursos productivos en la producción de cultivos alimentarios. La producción de biocombustibles podría reducir la disponibilidad de productos alimenticios en el mercado porque la demanda real de granos, azúcar y aceites y otros alimentos básicos como materias primas para la producción de combustible podría ser superior a la demanda alimentaria en los casos en que los precios de los aceites y materias primas favorezcan la producción de biocombustible. Esta nueva fuente de demanda ha influido notablemente en los precios. Entre todos los productos para la alimentación humana y animal, la demanda adicional de maíz, materia prima para la producción de etanol, y de colza, materia prima para la producción de biodiesel, han tenido las mayores repercusiones sobre los precios. Por ejemplo, cerca de 30 millones de los 40 millones de toneladas que aumentó el consumo de maíz mundial en 2007 fueron absorbidos por las plantas de etanol. La mayor parte de este incremento se constató en los Estados Unidos de América, el mayor productor y exportador mundial de maíz. En este país, el maíz

empleado para producir etanol constituyó cerca de un 30 % de su consumo nacional total. Esto contribuyó al drástico ascenso de los precios internacionales del maíz observado desde el comienzo de 2007. La intensidad de la reacción de los precios tuvo relación también con el rápido ritmo (principalmente en 2-3 años) al que se materializó dicha demanda y con su concentración en los Estados Unidos de América (más del 90 %), uno de los principales exportadores de maíz. En 2007 se destinó a la producción de etanol un 12 % del maíz consumido en todo el mundo, mientras que el maíz empleado en la alimentación animal alcanzó el 60 %. En la UE se calcula que el sector del biodiesel ha absorbido un 60 % de la producción de aceite de colza de los Estados miembros en 2007, cifra que representa un 25 % de la producción mundial y un 70 % del comercio mundial de dicho producto en ese año.

El problema no se limita a qué cantidad de cada cultivo se podría emplear en la producción de biocombustibles en lugar de destinarlo a la alimentación humana y animal, sino a qué parte del área de plantación se podría dejar de destinar a producir otros cultivos para cultivar materias primas para la generación de biocombustibles. Los altos precios del maíz constatados desde mediados de 2006 animaron a los agricultores estadounidenses a plantar más maíz en 2007. Las plantaciones de este cereal se incrementaron cerca de un 18 %, incremento que solamente fue posible

Utilización y exportación de maíz en los Estados Unidos de América



Fuente: FAO.



gracias a la reducción de las áreas de cultivo de soja y trigo. En 2007, el incremento de las plantaciones de maíz combinado con favorables condiciones meteorológicas dio lugar a una cosecha récord, lo cual permitió a los Estados Unidos de América satisfacer su demanda nacional, incluida la del creciente sector del etanol, y exportar. Sin embargo, este éxito aparente del maíz ocultó otro acontecimiento importante, la reducción de las plantaciones de trigo y soja y, por lo tanto, de su producción. Ésta fue una de las razones del drástico incremento de sus precios. No obstante, si la producción de Australia no hubiera sufrido otro año de sequía y la de los Estados Unidos de América y Ucrania no se hubiera visto dificultada por condiciones meteorológicas desfavorables, es razonable asumir que los precios de los granos no habrían subido tanto como lo hicieron.

Esta reacción en cadena se repitió en cierta medida en 2008, pero en la secuencia inversa. Los agricultores de los Estados Unidos de América redujeron sus plantaciones de maíz en favor de la soja a causa de su precio relativamente más alto. Los fuertes precios de la soja dieron lugar a un aumento sustancial del área de plantación de la misma en este país durante la temporada de comercialización 2008/09. Esta tendencia es confirmada por la relación de precios soja-maíz en los mercados de futuros financieros. Desde una perspectiva histórica, cuando la proporción se acerca a dos, como norma la soja se ve favorecida por encima del maíz, lo que resulta en el cambio del área de plantación del maíz a la soja. A medida que esta proporción disminuía en 2006/07, los agricultores incrementaron drásticamente sus plantaciones de maíz. No obstante, durante la temporada 2007/08 esta proporción se situaba con creces por encima de dos, por lo que los agricultores aumentaron el área de plantación de la soja. El incremento de las plantaciones de soja fue un avance positivo para el mercado de este producto, pero dejó el mercado del maíz en una situación precaria. En vista de la nueva ley energética de los Estados Unidos de América, se prevé que siga aumentando la demanda de maíz por parte del sector del etanol. Si la producción de maíz disminuyese en 2009, sería difícil imaginar la manera en que este país podría

satisfacer la demanda total (alimentos, piensos, combustible y exportaciones) sin reducir notablemente sus existencias de maíz durante la temporada 2009/10. Se observará atentamente el mercado en busca de indicios que apunten a tal circunstancia. En estos periodos de constricción de los mercados los precios del maíz podrían reforzarse e influir en otros cultivos importantes para la alimentación humana y animal.

Con la excepción de la producción de etanol a partir de la caña de azúcar en el Brasil, en estos momentos la producción de biocombustibles no es económicamente viable sin subsidios u otras formas de apoyo en materia de políticas. Los costos de producción por litro de biocombustible en el caso brasileño del etanol producido a partir de la caña de azúcar son, con mucho, los más bajos, y el etanol es el único biocombustible cuyo precio es, constantemente, inferior a su equivalente en combustibles fósiles. El biodiésel brasileño producido a partir de la soja y el etanol estadounidense producido a partir del maíz siguen al anterior en costos de producción bajos, pero en ambos casos estos costos superan el precio de mercado de los combustibles fósiles. Los costos de producción de biodiésel en Europa son más del doble que los del etanol brasileño, lo que refleja costos más elevados de las materias primas y de elaboración. De acuerdo con la Iniciativa mundial sobre los subsidios, los Estados Unidos de América gastaron 5 800 millones de USD en subsidios a los biocombustibles en 2006, mientras que la UE destinó 4 700 millones de USD a este fin. Estas intervenciones en materia de políticas fomentaron la producción de biocombustibles líquidos y, por lo tanto, incrementaron la demanda de algunos productos agrícolas para su empleo como materias primas. Los supuestos beneficios ambientales de los biocombustibles en relación con los combustibles fósiles son una de las motivaciones del apoyo mencionado anteriormente, pero en la actualidad tales beneficios se cuestionan a causa de la aparición de indicios de que la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es menor de lo que se pensaba originalmente en el caso de ciertos tipos de biocombustible. No obstante, mientras se sigan apoyando los biocombustibles, la demanda adicional de los productos agrícolas necesarios para su

producción continuará incrementando sus precios, lo que influirá en los precios de otros mercados agrícolas.

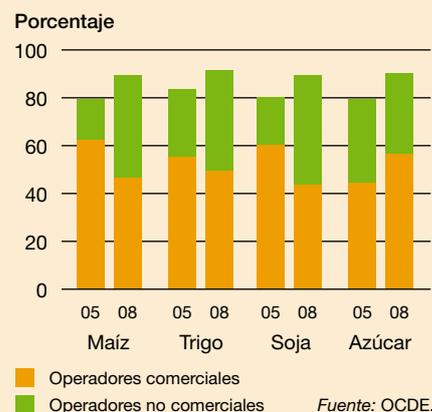
Los precios del petróleo tienen una gran influencia. Cuanto mayores son los precios del petróleo, más económicamente viable se vuelve la producción de biocombustible y más crece la demanda de productos agrícolas para su empleo como materias primas. Cuando los precios del petróleo alcanzan un nivel en el que los biocombustibles pasan a ser competitivos, se incrementa la demanda de productos agrícolas por parte del mercado energético para su empleo como materias primas y esta nueva demanda hace que aumenten los precios agrícolas. Así se crea un nuevo vínculo entre los mercados agrícolas y los energéticos. Dado que los mercados energéticos son mucho mayores que los mercados agrícolas, la demanda del sector de los biocombustibles podría, en principio, absorber la producción adicional de cultivos que se puedan emplear como materias primas y así el mercado energético podría establecer de manera efectiva un precio mínimo para los productos agrícolas. Se crearía también un techo para los precios de los productos agrícolas en el momento en que hayan subido tanto que la producción de biocombustible ya no sea competitiva. Sería la demanda de energía, y no la demanda de alimentos, la que fijaría los precios de los productos agrícolas y éstos estarían vinculados a los precios de la energía. Esto sería, claramente, una ruptura radical con la manera en que los precios de los productos agrícolas se han determinado en el pasado.

¿Qué papel desempeña la especulación?

En debates recientes sobre los altos precios de los alimentos se ha mostrado un interés creciente por los posibles efectos de la compra de participaciones de productos agrícolas en mercados de futuros financieros por parte de especuladores e inversores institucionales («operadores no comerciales») a medida que los beneficios de otros bienes han perdido atractivo. Se ha expresado cierta preocupación sobre la posibilidad de que la especulación haya contribuido al incremento de los precios de los alimentos. El declive de los mercados mundiales de propiedades y títulos resultó

en un flujo entrante de fondos en los mercados de futuros financieros de productos agrícolas en busca de beneficios, tanto de instituciones tradicionales como fondos de alto riesgo y de pensiones como de fondos más nuevos vinculados a productos y fondos negociados en bolsa. La actividad comercial mundial en futuros financieros y opciones se ha multiplicado por más de dos en los últimos cinco años. En los primeros nueve meses de 2007 esta actividad se incrementó un 30 % sobre el valor del año previo. Ha aumentado particularmente la proporción de operadores no comerciales que adoptan posiciones de larga duración en los mercados de productos, lo que indica un creciente interés por su parte en la

Proporción de operadores comerciales y no comerciales en los mercados de futuros financieros



La especulación en los mercados de productos básicos agrícolas

Normalmente, los mercados de valores de productos ofrecen instrumentos de gestión de riesgo, como futuros financieros y opciones, para permitir a los participantes en el mercado, tales como agricultores, elaboradores, productores y comerciantes («operadores comerciales»), evitar el riesgo de las fluctuaciones de los precios en el futuro. Estos mercados ayudan a la determinación de los precios y proporcionan así una forma de medición de la previsibilidad a la hora de establecer los precios futuros. Otra actividad mercantil es la especulación, realizada principalmente por especuladores o inversores (operadores no comerciales). Esta actividad consiste en la obtención de beneficios mediante la especulación sobre futuras oscilaciones del precio de un bien o producto.

La especulación es importante para el funcionamiento eficiente de los mercados, ya que aporta liquidez al mercado y ayuda a los agricultores y a otros participantes a compensar su exposición a futuras fluctuaciones de los precios en los mercados físicos de productos. No obstante, la especulación puede, ocasionalmente, desempeñar un papel perverso en los mercados. Una especulación excesiva, por ejemplo, puede ocasionar fluctuaciones repentinas o poco razonables o cambios injustificados en una dirección específica en los precios de los productos. Esto podría ocurrir cuando inversores interesados en beneficiarse de futuros movimientos de los precios sin tener

en cuenta los fundamentos de la oferta y la demanda de productos son propietarios de una proporción creciente de intereses abiertos (número pendiente de contratos de futuro). Por ello, los efectos de una especulación excesiva son contraproducentes para los mercados de futuros financieros, porque el riesgo de la volatilidad de precios es una condición fundamental que estos mercados intentan abordar. Además, la especulación excesiva en los mercados de productos agrícolas podría transmitir señales de mercado inadecuadas a los productores agrícolas, lo que ocasionaría una asignación de recursos ineficaz.

El nivel de actividad especulativa podría controlarse mediante la regulación de los mercados de productos. Una manera de hacer esto es limitar el número de contratos de futuro que un participante (a menos que esté cualificado para obtener cobertura) puede poseer, con lo que se limitaría la capacidad de un único participante de influir en el mercado. Sin embargo, esto sería arriesgado, ya que una regulación excesiva podría ahuyentar a los especuladores y dejar el mercado sin liquidez.



adquisición de contratos de futuro. Entre 2005 y 2008 los operadores no comerciales doblaron prácticamente su proporción de intereses abiertos en los mercados de futuros del maíz, el trigo y la soja, si bien su proporción en el mercado de futuros del azúcar permaneció en gran parte inalterada. Las inversiones realizadas por inversores institucionales pueden ser considerables. Sin embargo, el volumen de estas inversiones en productos agrícolas no ha sido tan notable como en el caso de otros productos como los metales.

El incremento de la participación de los operadores no comerciales en los mercados del maíz, el trigo y la soja coincidió con el aumento de los precios de estos productos en los mercados físicos. Este alto nivel de actividad especulativa en los mercados de los productos agrícolas en los últimos años ha llevado a algunos analistas a vincular el incremento de los precios de los alimentos con el aumento de la especulación. No obstante, no está claro si la especulación relativa a productos agrícolas causó la subida de los precios o si se vio atraída por precios que estaban aumentando de todas maneras. Un reciente estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) concluyó que, de manera general, los precios altos fomentaban los flujos entrantes de fondos de inversión en los mercados de futuros de productos agrícolas. La cuestión de la causalidad requiere una investigación más profunda. Grandes flujos entrantes de fondos podrían ser una explicación adicional, al menos de la persistencia de los precios altos de los alimentos y el incremento aparente de su volatilidad. De nuevo se requiere una investigación más profunda. Mientras tanto, el papel que desempeñan los inversores financieros, si desempeñan alguno, al influir en los precios de los alimentos es causa de preocupación, a tal punto que algunos países han considerado crear una regulación adicional al respecto.

La escalada de los precios de los alimentos no tiene una única explicación

La brusca escalada de los precios de los alimentos en dólares estadounidenses, que alcanzaron sus valores máximos durante el primer semestre de 2008, puede describirse como el pico más importante

desde la década de 1970. La razón de este episodio fue el desequilibrio entre la oferta y la demanda en muchos de los principales mercados de productos básicos, especialmente de cereales y semillas oleaginosas. Las posibles explicaciones de este repunte de precios de los alimentos pueden encontrarse principalmente por el lado de la demanda. Las situaciones que ocasionan el aumento de los precios por el lado de la oferta tienden a ser breves y suelen estar causadas por la reducción de la producción y por medidas de políticas como las de restricción de las exportaciones por parte de los principales comerciantes. En lo que respecta a la demanda, los factores que contribuyeron al reciente aumento de los precios mundiales de los alimentos son pocos. A diferencia del caso de la oferta, los cambios relacionados con la demanda no suelen ser rápidos ni inesperados. Esto es así porque, con excepción del nuevo factor del biocombustible, las principales causas de cambio en la demanda de los mercados de alimentos son el crecimiento de la población y el incremento de los ingresos. En la mayoría de los casos, estas dos importantes variables manifiestan una progresión al alza gradual y esperada de la demanda y, así, permiten que la oferta se adapte. La situación constatada durante el episodio reciente de precios altos no parte de esta tendencia porque la demanda de alimentos y piensos no experimentó ningún incremento repentino o inesperado que hubiese merecido el aumento de precios observado en los mercados. Es más probable que la especulación y los flujos entrantes de fondos de inversión hayan sido generados por el incremento de precios y no que lo hayan causado. Sólo la rápida subida de la demanda de materias primas para la producción de biocombustible marca una fuerte ruptura con la experiencia del pasado. No obstante, la demanda de biocombustible no explica por sí sola el incremento de los precios durante 2007 y comienzos de 2008. Los precios récord del petróleo han aumentado el interés por los biocombustibles, pero también han tenido grandes efectos en sí mismos, ya que hicieron que subieran los costos de producción y de transporte. La presión al alza de los precios se ha incrementado también desde el ámbito de la demanda por miedo a que los precios suban todavía más y por el aumento de la demanda de

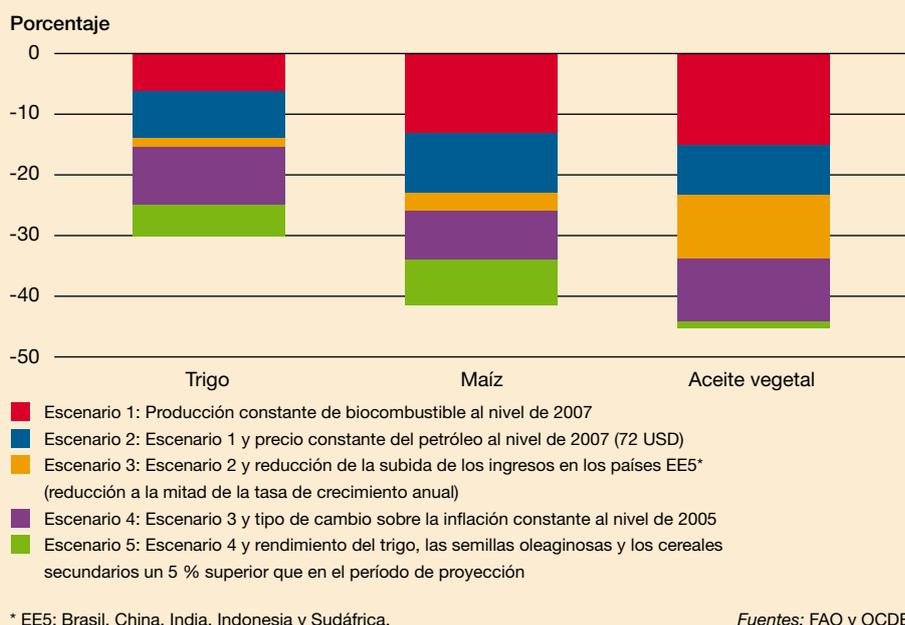
existencias. El drástico incremento de los precios de los alimentos en los mercados mundiales no puede atribuirse a un único factor. Cada una de las causas citadas normalmente no explica por sí sola la tendencia y la magnitud de las recientes fluctuaciones de los precios. Estos drásticos cambios fueron causados por la coincidencia y la combinación de todos estos factores. Si bien especificar sus repercusiones respectivas es difícil, los indicios sugieren como principales causas la demanda de biocombustible y los precios del petróleo.

A partir de simulaciones como el modelo Aglink-Cosimo conjunto de la OCDE y la FAO de los mercados agrícolas mundiales se pueden obtener indicaciones generales de los efectos relativos de los diversos factores sobre los precios de los alimentos. Este modelo se emplea para generar proyecciones de mercado a mediano plazo tomando como base supuestos relativos a los futuros valores de variables importantes que afectan a los mercados y a los precios.³ La modificación de estos supuestos y la comparación de las proyecciones resultantes dan una idea de la importancia de cada influencia. Las cinco variables clave examinadas en este caso fueron las siguientes: i) el uso de granos y semillas oleaginosas para producir biocombustible; ii) los precios del petróleo; iii) el incremento de los ingresos en las principales economías en desarrollo: el Brasil, China, la India, Indonesia y Sudáfrica (EE5); iv) el tipo de cambio del dólar estadounidense en relación con las monedas del resto de los países; y v) el rendimiento de los cultivos.

En el caso de los cereales secundarios y el aceite vegetal, sus precios se verían notablemente afectados si la producción de biocombustible se mantuviese

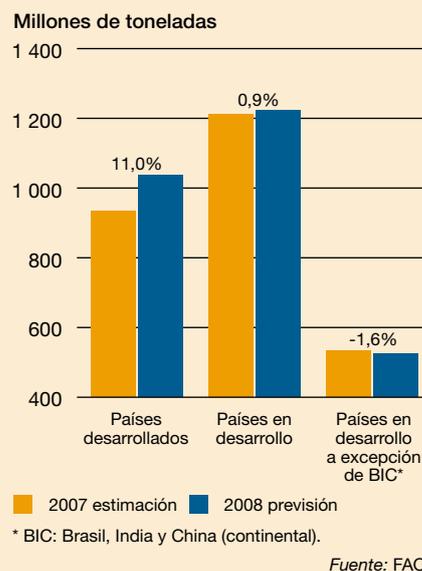
³ El modelo Aglink-Cosimo es un modelo de equilibrio parcial conjunto de la FAO y la OCDE. Los escenarios se describen en mayor detalle en la publicación *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017* (OCDE-FAO, 2008). El modelo Aglink-Cosimo proporciona una representación exhaustiva, dinámica, económica y específica para las políticas de 58 de los principales países y regiones productores y comerciantes del mundo de los productos más importantes de las zonas templadas como el arroz, el azúcar y el aceite de palma. En la actualidad se incluyen también el etanol y el biodiésel. Como la mayoría de los modelos de este tipo, el modelo viene determinado por elasticidades, parámetros técnicos y variables de políticas.

Sensibilidad de los precios mundiales previstos ante los cambios en función de cinco supuestos principales, diferencia porcentual con los valores de referencia, 2017



constante al nivel de 2007. Los cambios en la demanda de estos productos como materias primas para la producción de biocombustible son una fuente de incertidumbre independientemente de si la causa es el cambio en el precio del petróleo, el cambio en las políticas de apoyo a los biocombustibles o un nuevo avance tecnológico que lleve a los elaboradores a adquirir materias primas diferentes. El mantenimiento constante de la producción de biocombustible al nivel de 2007 resulta en una disminución del 12 % de los precios de los cereales secundarios previstos para 2017 y de alrededor de un 15 % en el caso del precio previsto del aceite vegetal. El segundo escenario muestra que las proyecciones de los precios del trigo, los cereales secundarios y el aceite vegetal son notablemente sensibles a las variaciones del precio del petróleo y que serían un 8-10 % inferiores si éste bajase a su nivel de 2007. El escenario de crecimiento reducido del producto interno bruto (PIB) genera unos precios del trigo y los cereales secundarios sólo ligeramente inferiores (1-2 %) al nivel de referencia. En cuanto a los aceites vegetales, la diferencia de precio proyectada supera el 10 %, lo que refleja, en teoría, una elasticidad de los ingresos de la demanda mucho más alta y una mayor influencia de los cinco países mencionados

Producción de cereales en 2007 y 2008



anteriormente en el comercio mundial. El cuarto escenario simula un dólar estadounidense más fuerte, lo que incrementa los precios en términos de la moneda nacional en los países exportadores y ofrece mayores incentivos para aumentar la oferta. Al mismo tiempo, un dólar estadounidense más fuerte reduce la demanda de importaciones en los países importadores. La combinación de una



La crisis financiera, la recesión y los precios de los productos agrícolas

Se espera que en 2009 la economía mundial crezca solamente un 2 %, a diferencia del 3,8 % registrado en 2008. Se acumulan los signos de la recesión mundial, especialmente con el crecimiento previsto en las principales economías desarrolladas reducido a cero o incluso con valor negativo. La crisis financiera y, en mayor medida, la recesión mundial, han contribuido, obviamente, a la drástica caída de los precios de los productos agrícolas. Es difícil, sin embargo, separar los efectos de la crisis y la recesión de los ajustes esperados del mercado ante el aparente incremento excesivo de los precios en 2007 y el primer semestre de 2008. Los mercados y precios agrícolas se verán afectados tanto por el lado de la demanda como de la oferta, no sólo mediante la reducción de la tasa de crecimiento económico y de la demanda, sino también mediante variaciones en los tipos de cambio, en la disponibilidad y el costo de los créditos y en la disponibilidad de otros fondos externos, incluida la asistencia. No obstante, la reducción del crecimiento económico mundial será la principal repercusión en los mercados de productos agrícolas y en las perspectivas agrícolas de los países en desarrollo para el futuro próximo.

Los efectos en la demanda de productos serán negativos. La experiencia de recesiones previas sugiere que la demanda y los precios de materias primas, como el caucho natural y las fibras, serán los afectados más fuerte y rápidamente, seguidos por los productos ganaderos, en cuyo caso las elasticidades son relativamente mayores. Las repercusiones sobre los alimentos básicos, como los cereales, podrían ser menores, ya que se mantienen el nivel de consumo y la demanda. Los países en desarrollo dependientes de las exportaciones de materias primas y productos tropicales se enfrentarán a problemas de la balanza de pagos en ausencia de un descenso similar o más pronunciado del costo de alimentos importados, de los que muchos también dependen. Es probable que la prevaleciente incertidumbre y las consiguientes expectativas

negativas de mercado reduzcan aún más la demanda general. La esperanza de que se mantengan los precios y la demanda de los productos gracias a las tasas de crecimiento, continuamente altas, en China y la India y otras economías de crecimiento rápido del mundo en desarrollo, comienza a decaer, ya que las proyecciones de crecimiento de estos países son inferiores a lo previsto. La disponibilidad de crédito y liquidez está limitando el comercio agrícola y esto añade presión a la baja sobre los precios internacionales, pero también reduce el volumen de comercio. La caída de los precios del petróleo incrementará la presión a la baja de los precios de productos que se puedan emplear como materias primas para producir biocombustibles. Sin embargo, el efecto neto dependerá de las fluctuaciones de sus precios en relación con los del petróleo y la magnitud de la asistencia de políticas destinada a los biocombustibles.

Una reducción de los precios en general es beneficiosa para los consumidores, pero afectará negativamente a los incentivos de los productores para realizar las inversiones necesarias con vistas a conseguir una mayor seguridad alimentaria a medio y largo plazo. Al reducir los incentivos de los productores se podría esperar cierta disminución de la producción, lo que reduciría, asimismo, la posibilidad de reponer las existencias de granos. El descenso de los precios beneficiará a los consumidores en función de lo que ocurra con los ingresos, que se reducirán, junto con el empleo, en caso de una recesión mundial. Muchos países en desarrollo dependen notablemente de las remesas, por lo que un empeoramiento de las economías desarrolladas podría tener consecuencias indirectas en la demanda nacional de los países en desarrollo, a medida que se reducen el empleo y los ingresos de los trabajadores emigrados. Las remesas proporcionan, asimismo, fondos para la inversión en la agricultura, entre otras actividades.

mayor oferta de exportaciones y una demanda de importaciones más débil ejerce una presión a la baja adicional sobre los precios mundiales. En 2017 los precios del trigo, los cereales secundarios y los aceites vegetales se situarán un 5 % por debajo del nivel de referencia proyectado

correspondiente. El escenario en el que se asume que el rendimiento de los cereales y las semillas oleaginosas es un 5 % superior da lugar a unos precios proyectados del trigo y del maíz en 2017 un 6 % y 8 % inferiores, respectivamente, que el valor de referencia correspondiente, pero los

precios de los aceites vegetales proyectados apenas varían.

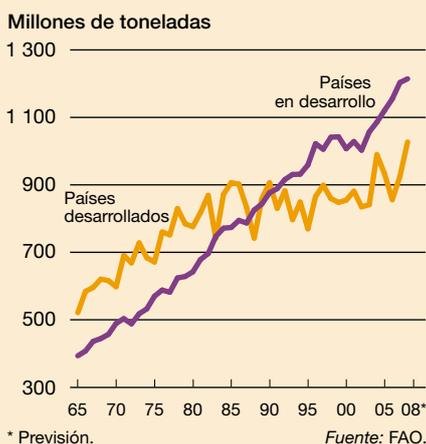
¿Por qué han caído los precios?

El drástico descenso de los precios internacionales de los alimentos desde julio de 2008 ha invertido su ascenso, igualmente drástico hasta ese momento y, además, los ha devuelto a sus niveles de 2007. Las causas subyacentes de esta inversión son una combinación de factores relativos a la oferta y la demanda. Los precios altos han fomentado el incremento de la producción mundial de cereales. No obstante, esta respuesta del suministro se ha concentrado principalmente en los países desarrollados y, entre los países en

desarrollo, en el Brasil, China y la India. Con la excepción de estos tres países, la producción de cereales disminuyó entre 2007 y 2008 en el resto de los países en desarrollo. Está claro, por lo tanto, que los precios altos de los alimentos no fueron una oportunidad aprovechada por la mayoría de los agricultores pobres de los países en desarrollo, ya que su respuesta del suministro fue limitada en 2007 y prácticamente inexistente en 2008. La caída de los precios de los alimentos tiene poco que ver con el incremento de la oferta mundial. La explicación reside, en mayor medida, en la desaceleración de la demanda a medida que la crisis financiera y la recesión mundial emergente redujeron la actividad económica y los precios del combustible se desplomaron. La reducción de la demanda ha tenido un mayor efecto, al menos inicialmente, en los mercados y precios de materias primas agrícolas como el caucho, pero los precios de los alimentos también se están viendo afectados.

ulterior de la producción en otros lugares. Las existencias mundiales de cereales siguen siendo bajas, con una proporción existencias-utilización en 2008/09 inferior a la media quinquenal. Si bien los precios del petróleo han caído drásticamente, la demanda de biocombustibles sigue siendo fuerte debido al descenso de los precios de las materias primas y a la aparición de una nueva capacidad de producción de etanol. Las repercusiones del descenso de los precios del petróleo sobre los precios agrícolas son complicadas. Los precios más bajos del petróleo reducen los costos de la energía y los fertilizantes, pero aumentan la presión a la baja de los precios de los productos que se pueden emplear como materias primas a medida que el biocombustible es menos competitivo. El efecto neto dependerá de las fluctuaciones de los precios relativos entre el petróleo y las materias primas, principalmente el maíz.

Producción de cereales en los países en desarrollo y en los países desarrollados

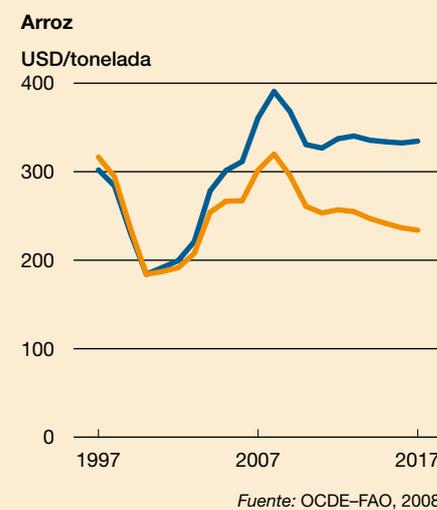
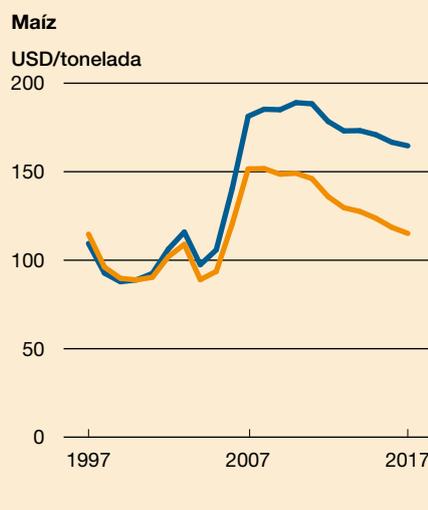
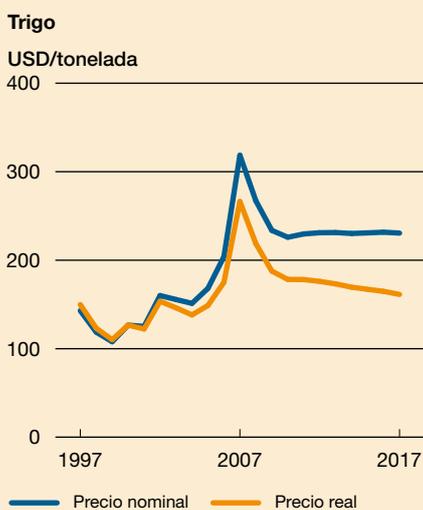


Si bien el descenso de los precios de los alimentos constituye una buena noticia para los consumidores, los problemas del sistema mundial de alimentos no están solucionados. La mayoría de los principales factores subyacentes al episodio de precios altos y la resultante amenaza de la seguridad alimentaria siguen estando presentes. La producción de alimentos en los países en desarrollo no ha sufrido ningún incremento importante y unos incentivos más reducidos de los precios no fomentarán la expansión

¿Qué ocurrirá a mediano plazo?

La caída de los precios de los alimentos en los mercados internacionales ha sido drástica, pero los precios siguen siendo notablemente superiores a la media de los últimos cinco años. La pregunta principal es si los precios bajarán aún más o si permanecerán a estos niveles altos históricos. En el segundo semestre de 2008 los precios disminuyeron drásticamente, tal como aumentaron durante la primera mitad del mismo año. En cualquier caso, es probable cierta

Proyecciones a medio plazo de los precios de diversos productos



Fuente: OCDE-FAO, 2008.



reacción excesiva reflejo de la volatilidad, muy elevada, por lo que es difícil distinguir un ajuste a una nueva tendencia. Algunos de los factores citados como explicación del alza de los precios sugieren, sin embargo, que éstos persistirán, a diferencia del comportamiento de los precios de los productos en el pasado, cuando los picos de precios han sido breves y seguidos de descensos prolongados. De manera más general, como se indicó antes, con la notable excepción de los precios del petróleo, los factores que contribuyeron al episodio de precios altos continúan inalterados. La oferta no ha aumentado de manera importante y las existencias siguen siendo reducidas.

En la publicación *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008–2017* (OCDE-FAO, 2008) se indicaba que, tanto los precios nominales como los reales de los productos básicos agrícolas caerían desde los niveles máximos alcanzados a comienzos de 2008, pero que se mantendrían a un nivel alto durante el próximo decenio en comparación con el anterior. Esta reducción ya ha comenzado, pero lo hizo más rápidamente de lo previsto como resultado de la crisis financiera y de la tendencia a la baja en la economía mundial. La duración de esta reducción dependerá de la velocidad de recuperación de la recesión. No obstante,

en la publicación se expone que entre los principales factores del último pico de precios —sequías en las principales regiones productoras de granos, aumento de la demanda de materias primas para la producción de biocombustible, precios elevados del petróleo, depreciación del dólar estadounidense y cambios de la estructura de la demanda de productos, todo esto en el marco de existencias reducidas— existen algunos elementos que se espera mantengan los precios altos durante los próximos diez años. Concretamente, de acuerdo con dicho informe, estos elementos son la demanda de biocombustibles y los precios del petróleo. A pesar de que en el ámbito mundial y en términos absolutos los alimentos y piensos siguen siendo las principales fuentes de demanda de crecimiento de la agricultura, en la actualidad existe una creciente demanda de materias primas por parte del sector de la bioenergía. El sector del biocombustible es la mayor fuente de nueva demanda en décadas y se considera un sólido factor del incremento de los precios de los productos agrícolas. Los biocombustibles han forjado un nuevo vínculo entre los precios de los productos agrícolas y los precios del petróleo que podría romper la tendencia duradera de declive de los precios reales de los productos básicos agrícolas, al menos a mediano plazo.

Las repercusiones de los precios altos de los alimentos

Las repercusiones de los precios altos de los alimentos en los consumidores⁴

Las repercusiones de los precios altos de los alimentos son, obviamente, más graves para la población pobre que depende de los alimentos adquiridos. La población pobre de los países en desarrollo destina al menos un 50 % y hasta un 70-80 % de su presupuesto a la alimentación. Por ello, el aumento de los precios no afecta solamente al consumo de alimentos en lo que respecta a la cantidad y a la calidad, sino también a su gasto general. El indicador más visible de este impacto negativo es el malestar social y los disturbios que tuvieron lugar en todo el mundo a causa del alza de los precios de los alimentos. Estos disturbios se concentraron principalmente en zonas urbanas, ya que es en ellas donde la dependencia de los alimentos importados y la exposición a precios internacionales de los alimentos es, probablemente, mayor, y donde los consumidores sufren los efectos de la subida de los precios de los alimentos. No obstante, la población rural pobre también se vio afectada, aunque su conexión con los mercados internacionales de alimentos podría parecer menor. Las repercusiones del aumento de los precios de los alimentos sobre la población pobre dependen principalmente de si son vendedores netos de alimentos, en cuyo caso tales repercusiones podrían ser, en principio, positivas, o compradores netos de alimentos, en cuyo caso las repercusiones serán irrevocablemente negativas. Los hechos sugieren que la mayoría de los hogares del mundo en desarrollo y especialmente la población pobre son compradores netos de alimentos, y esto es así también en el caso de los hogares rurales que se dedican

principalmente a la agricultura. Ya sea en zonas urbanas o rurales, es la parte más pobre de la población pobre, que gasta un mayor porcentaje de sus ingresos en alimentos y que no tiene acceso a bienes como la tierra, la que más sufre. Los hogares a cargo de mujeres figuran desproporcionadamente en ambos grupos, por lo que los efectos negativos de los precios altos de los alimentos tienen una dimensión de género que necesita abordarse en las respuestas de políticas.

Al enfrentarse a un incremento drástico del precio de los alimentos, los hogares pobres tuvieron que modificar sus hábitos de consumo alimentario. Se cree que los hogares han reducido su ingesta de alimentos o que han intentado mantenerla mediante la reducción de su gasto en alimentos más caros y otros productos no alimenticios. Entre los grupos de población más pobres el consumo de cereales per cápita podría aumentar a pesar del incremento de los precios, ya que los consumidores optarán por una dieta basada en cereales y abandonarán grupos de alimentos más caros y de mayor calidad como la carne, los productos lácteos y las hortalizas. A pesar de la subida de los precios en los mercados mundiales de productos, especialmente de alimentos básicos comerciables como el trigo, el arroz y el maíz, los datos más recientes sobre la utilización alimentaria de estos productos clave ilustran la resistencia del consumo per cápita. Esta tendencia se repite en la mayoría de los países de ingresos reducidos e incluso en los que existen altos niveles de subnutrición. Sin embargo, existen ejemplos también de consumidores que vuelven, a medida que aumentan los costos de cereales preferidos pero importados, a alimentos más tradicionales.

El alza de los precios de los alimentos fomenta la inflación

El alza de los precios de los alimentos contribuye a la tasa de inflación general de la mayoría de los países, incluidos los

países en desarrollo. Los cambios en los precios de los alimentos son un componente importante de la tasa de inflación general, cuantificada por el índice de precios al consumidor (IPC). Este índice es una media ponderada de los cambios de los precios de una cesta fijada y representativa de productos, incluidos los alimenticios, con coeficientes de ponderación que reflejan la importancia de cada producto en el presupuesto de un hogar típico. Cuanto mayor es la proporción de los alimentos en el presupuesto del hogar, más incrementa el aumento de los precios alimentarios la inflación general. Para la mayoría de los países desarrollados la proporción del gasto en alimentos oscila entre el 10% y el 20%. En los países en desarrollo, la proporción del gasto en alimentos en los presupuestos del hogar es mucho mayor; en países como Bangladesh, Haití, Kenya y Malawi, supone más de la mitad de los ingresos familiares.

Además de imponer una pesada carga sobre el costo de la vida, el aumento de los precios puede ocasionar efectos indirectos adicionales sobre la inflación si causa incrementos en los ingresos: la demanda de ingresos más elevados ha sido el núcleo de diversas protestas. Un banco central cuyo objetivo sea controlar la inflación podría tener que disminuir la presión inflacionaria del aumento de los precios de los alimentos cuando el efecto sobre los precios de productos no alimenticios sea importante, esto significaría aumentar los tipos de interés. Esto se ha convertido en una tendencia cada vez más empleada en los países en desarrollo, pero tipos de interés mayores perjudicarían las inversiones, muy necesitadas, en sectores que ofrecen una vía para salir de la pobreza a países vulnerables, especialmente en el sector agrícola.

⁴ Para una explicación detallada de estas repercusiones, véase *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008* (FAO, 2008a).



Diversos índices de precios al consumidor anuales en septiembre de 2008



Fuente: FAO.

El alza del precio de los alimentos incrementa los costos totales de sus importaciones

A pesar de la reciente bajada de los precios internacionales de los alimentos se prevé que el costo mundial de los productos alimenticios básicos importados en 2008 supere 1 billón de USD, cifra casi un 25 % superior a la de 2007, a causa del incremento notable de los precios del arroz, el trigo, los cereales secundarios y los aceites vegetales, y de la presión añadida por los costos del transporte, que en algunas rutas casi se doblaron. Muchos de los países más pobres son importadores de alimentos y dependen notablemente de las importaciones de cereales. Un aumento de los precios de los alimentos en los mercados mundiales significa costos totales de las

importaciones de alimentos mayores y un problema de la balanza de pagos. Los costos totales de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo fueron un 33 % mayores en 2007 que en 2006, y los costos totales anuales de las importaciones de alimentos en países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) son en la actualidad más del doble de su nivel de 2000.

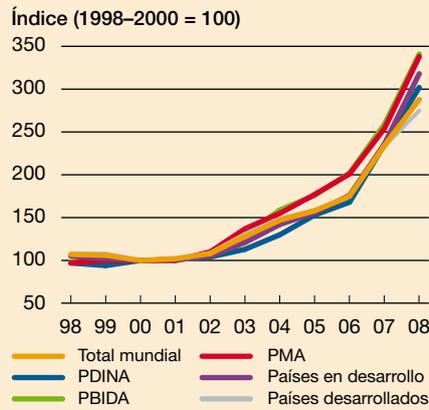
En el ámbito nacional, las repercusiones de los precios altos de los productos básicos dependen, entre otras cosas, de si un país es importador o exportador, de qué importa o exporta, de su política comercial y de su política de tipos de cambio. Los países más vulnerables son los PBIDA, que dependen de importaciones de cereales cada vez más costosas (en algunos casos hasta el 80 % de su suministro de energía alimentaria) y de exportaciones de

Costos totales de las importaciones de alimentos en 2007 y 2008



Fuente: FAO.

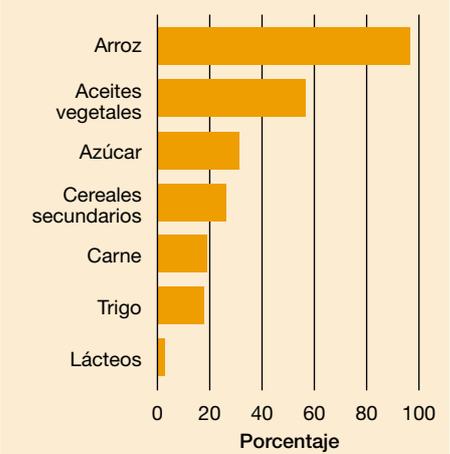
Costos totales de las importaciones de alimentos de los países desarrollados y de los países en desarrollo



Nota: PDINA: países en desarrollo importadores netos de alimentos; PBIDA: países de bajos ingresos y con déficit de alimentos; PMA: países menos adelantados.

Fuente: FAO.

Cambios previstos en los costos totales de las importaciones mundiales de alimentos por tipo de alimento, 2008 sobre 2007



Fuente: FAO.

productos tropicales o materias primas agrícolas, cuyos precios han aumentado menos, y que tienen monedas vinculadas al dólar estadounidense o depreciadas en relación con éste. La situación de los países que, además de sufrir inseguridad alimentaria (en el sentido de que más del 30 % de la población está subnutrida), son importadores netos de petróleo es, obviamente, muy precaria. Existen más de 20 países en desarrollo con estas características, 16 de ellos, al menos, en África.

Es obvio que los países más vulnerables sufrieron la mayor carga del incremento del costo de los alimentos importados: los PBIDA tuvieron un gasto total un 35 %

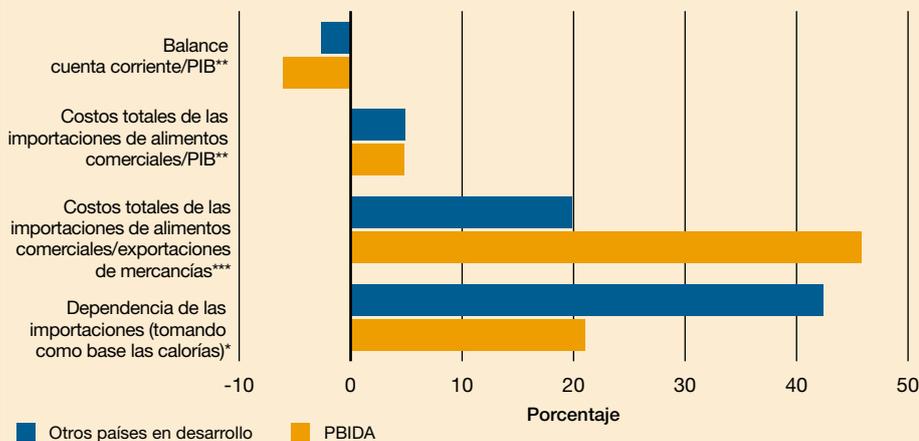
mayor en 2008 que en 2007, el mayor incremento anual registrado hasta la fecha. En comparación con otros países en desarrollo, los PBIDA ya suelen tener déficit de cuenta corriente considerablemente mayores como porcentaje de sus PIB, suelen gastar una proporción mucho mayor del valor de sus exportaciones de mercancías para importar alimentos y tienen unos ingresos per cápita menores.⁵ La mayoría de los PBIDA han presenciado la depreciación de sus monedas en relación con el dólar

⁵ En promedio, los PBIDA tuvieron un PIB per cápita notablemente inferior (2 213 USD) que otros países en desarrollo (7 453 USD) durante el período 2000-04.

estadounidense, lo que ha incrementado aún más el costo de sus importaciones de alimentos. Estos países se encuentran bajo una presión económica con múltiples frentes.

Además, la crisis financiera podría acarrear efectos graves para la seguridad alimentaria en muchos países en desarrollo. La situación de restricción de los créditos podría dificultar el acceso de los países pobres a la financiación y limitar así su capacidad de importar alimentos. Los PBIDA, en concreto, pueden encontrar dificultades a la hora de financiar sus necesidades de importación de cereales y podrían sufrir un aumento de la presión fiscal.

Vulnerabilidad de los PBIDA ante diversos factores de riesgo



Nota: Las diferencias en el grupo significan: * = significativas al nivel del 5 %; ** = no son estadísticamente significativas; *** = significativas al nivel del 10 %.

Fuente: FAO.

Los consumidores pierden pero ¿ganan los productores?

Las repercusiones del alza de los precios de los alimentos para los consumidores son inequívocamente negativas. Sin embargo, en principio los precios altos deberían haber beneficiado a los agricultores de todo el mundo. Es probable que el aumento del precio de los alimentos mejore los incentivos para los productores de los alimentos en cuestión. En principio, el alza de los precios de los alimentos incrementa los fondos disponibles para inversión de los productores, lo que generaría la mejora del crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza. En este sentido, el aumento de los precios de los alimentos podría considerarse una

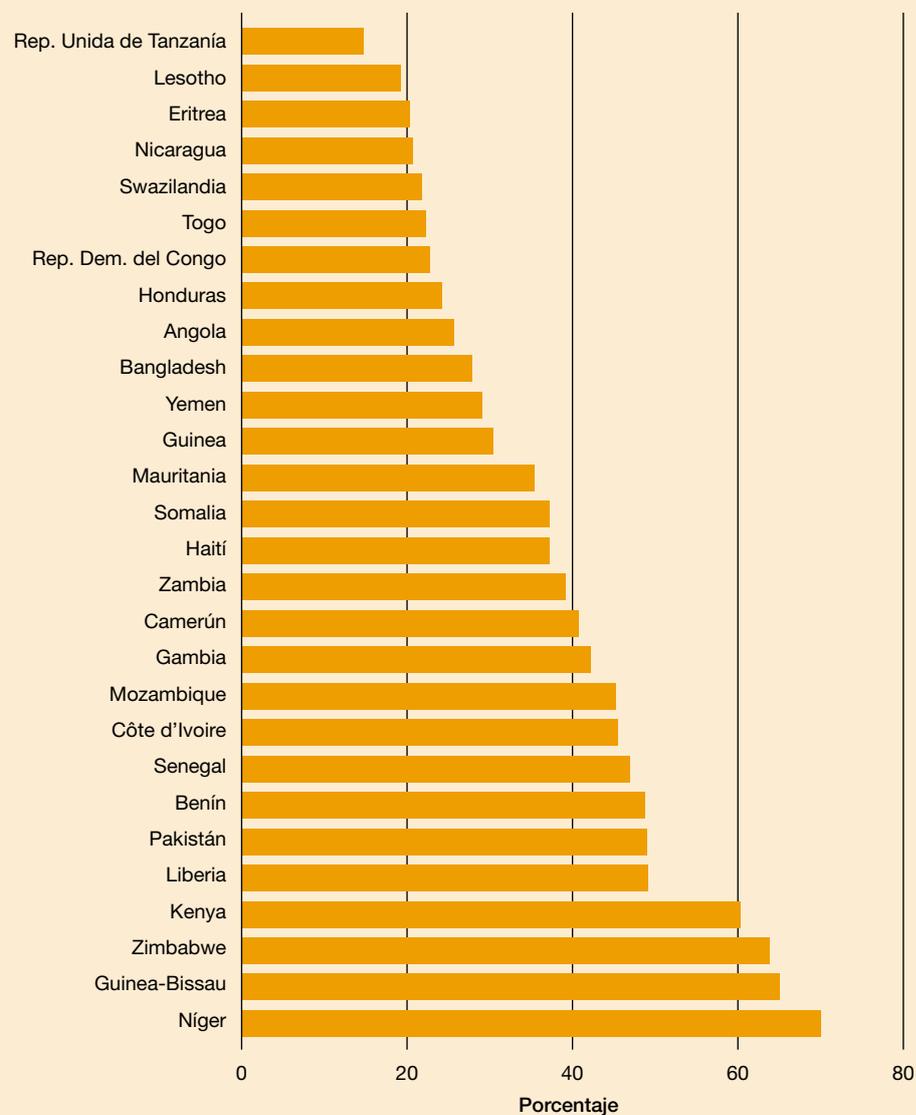


oportunidad, ya que podría generar beneficios inesperados para algunas personas. El acceso a los medios de producción y bienes, como la tierra, es un factor fundamental a la hora de determinar quién se lleva los beneficios del aumento de los precios de los alimentos. Los grandes propietarios de tierras serán los más beneficiados. Es probable que los hogares altamente especializados en agricultura también se encuentren entre los beneficiados, aunque constituyen una proporción bastante reducida.

¿Responderán, sin embargo, los productores mediante el incremento de la oferta? Parece que los altos precios de los alimentos no han sido una oportunidad

para la mayoría de los agricultores de países en desarrollo y que no se ha materializado una respuesta del suministro. Como se indicó anteriormente, a pesar del enorme incremento de los precios, los países en desarrollo aumentaron su producción de cereales menos de un 1 % en 2008 y la producción disminuyó en la gran mayoría de ellos. La respuesta del suministro, tan esperada, no llegó a materializarse. Comprender las razones que lo explican y, por lo tanto, las medidas necesarias para promover la respuesta del suministro, son cuestiones relativas a las políticas y estrategias fundamentales y se abordan en detalle en la Parte 2 del presente informe.

Cambios previstos en los costos totales de las importaciones de alimentos de ciertos PBIDA, 2008 sobre 2007



Fuente: FAO.

Parte 2

¿Por qué los precios altos de los alimentos no fueron una oportunidad para los agricultores pobres?

Los productores de los países en desarrollo se han enfrentado a una disminución real de los precios en la mayor parte de los últimos 50 años. Como resultado de ello se ha constatado la falta de inversión en agricultura y el estancamiento de la producción. Estos dos factores constituyeron el marco de los problemas recientes en el sistema alimentario internacional e hicieron que fuera más difícil que los países en desarrollo enfrentaran estos problemas. En este contexto, los precios altos de los alimentos y la posibilidad de que pudieran mantenerse (aunque no fuera a los niveles máximos alcanzados a comienzos de 2008) parecían una buena oportunidad para los pequeños productores pobres. Pero ¿lo era en realidad? ¿Iban los productores a responder invirtiendo e incrementando la productividad y la producción y generando crecimiento agrícola? La mayoría de los productores de los países en desarrollo no están al tanto de lo que sucede en los mercados internacionales, por lo tanto el aumento de los precios de los alimentos no significa necesariamente el aumento de los precios para los productores pobres. Para que esto ocurriese, sería necesario que tales precios altos internacionales se transmitiesen a través de las fronteras nacionales y las cadenas de mercado. No obstante, por sí solos los precios altos de los productos no son suficientes. Los incentivos a las inversiones y la producción dependen, asimismo, del aumento de los costos de insumos como semillas y fertilizantes. Los productores necesitan tener acceso a insumos y créditos asequibles. Incluso en los casos en que existen incentivos adecuados, la respuesta positiva del suministro por parte de los productores puede verse bloqueada por diversas limitaciones del lado del suministro, especialmente la falta de infraestructuras de transporte y de mercado necesarias para trasladar cualquier incremento de la producción al mercado. En numerosos países en desarrollo no se cumplieron adecuadamente ninguna de estas condiciones. Como resultado, el aumento de los precios de los alimentos en los mercados internacionales no generó una respuesta positiva del suministro por parte de los agricultores en pequeña escala de los países en desarrollo.



¿La subida de los precios mundiales alcanza a los productores de los países en desarrollo?

Los precios de los alimentos subieron drásticamente en muchos países, de acuerdo con el aumento internacional de los precios. En otros, los precios nacionales de los alimentos no siguieron al aumento de los precios mundiales, o se adaptaron a ellos lentamente. A menos que los precios altos de los alimentos alcancen de verdad a los productores agrícolas de los países en desarrollo, dichos productores no se beneficiarán del aumento de los precios en los mercados mundiales y no tendrán incentivos para incrementar la productividad y la producción. Hay que considerar dos cuestiones: en primer lugar, ¿generan los cambios internacionales de los precios cambios en el ámbito nacional? y, en segundo lugar, si los precios nacionales cambian, ¿llegan éstos a los productores?

En teoría, los precios de un país vinculado al mercado mundial en el marco del libre comercio cambiarán con los precios internacionales expresados en la misma divisa. Si el precio nacional es superior al precio internacional se producirán importaciones hasta que el primero se iguale al segundo tras satisfacer los costos del transporte. El aumento de las exportaciones desempeña la misma función equilibradora si el precio nacional es inferior al precio internacional. En estas condiciones es completa la «transmisión de los precios»: el precio de un producto vendido en los mercados competitivos mundial y nacional sólo puede diferir en el costo de su transporte. Los analistas de productos consideran la transmisión rápida y completa de los precios un indicador del funcionamiento eficiente de un mercado. No obstante, en la práctica existen diversos factores que pueden limitar la medida en que los cambios de los precios mundiales se transmiten al ámbito nacional.⁶

⁶ En Rapsomanikis, Hallam y Conforti (2006) se incluye un análisis exhaustivo de las cuestiones relativas a la transmisión de los precios.

Las políticas arancelarias influyen en la medida en que los cambios de los precios mundiales se transmiten a los mercados nacionales. Las restricciones de las exportaciones, por ejemplo, o los impuestos, dificultan la transmisión de las señales de los precios. Las tarifas de importación *ad valorem*, a menos que sean prohibitivamente altas, permiten que los cambios de los precios mundiales se transmitan plenamente a los mercados nacionales en términos relativos. Por lo tanto, un incremento del precio internacional resultará en un aumento proporcional del precio nacional en cualquier momento siempre y cuando los niveles arancelarios permanezcan inalterados. Los mercados nacionales pueden verse aislados, asimismo, por grandes márgenes de comercialización derivados de los altos costos del transporte. Especialmente en los países en desarrollo, la deficiencia de las infraestructuras, los transportes y las comunicaciones ocasionan grandes márgenes de comercialización debido a los altos costos resultantes del envío de los productos locales a las fronteras para su exportación o de importar productos al mercado nacional. Los costos de transporte y los márgenes de comercialización altos dificultan la transmisión de las señales de los precios, ya que podrían impedir el arbitraje. Otros factores, como las preferencias de los consumidores por atributos específicos de alimentos producidos localmente, o las diferencias en la calidad entre productos comercializados en el ámbito nacional y en el internacional, determinan la medida en que los alimentos producidos nacionalmente se pueden sustituir por alimentos adquiridos en el mercado mundial y, por lo tanto, afectan a la transmisión de los precios. Resulta asimismo importante la distinción entre la transmisión de precios a corto y a largo plazo. Los cambios de los precios en un mercado pueden tardar tiempo en

transmitirse a otros mercados por diversas razones como, por ejemplo, las intervenciones en materia de políticas, los costos de adaptación, la complejidad de la cadena de mercado, las disposiciones contractuales entre agentes económicos, el almacenamiento y la tenencia de existencias, los retrasos derivados del transporte o la elaboración o, simplemente, la inercia. Como resultado, la transmisión de los precios nunca suele ser completa o rápida.

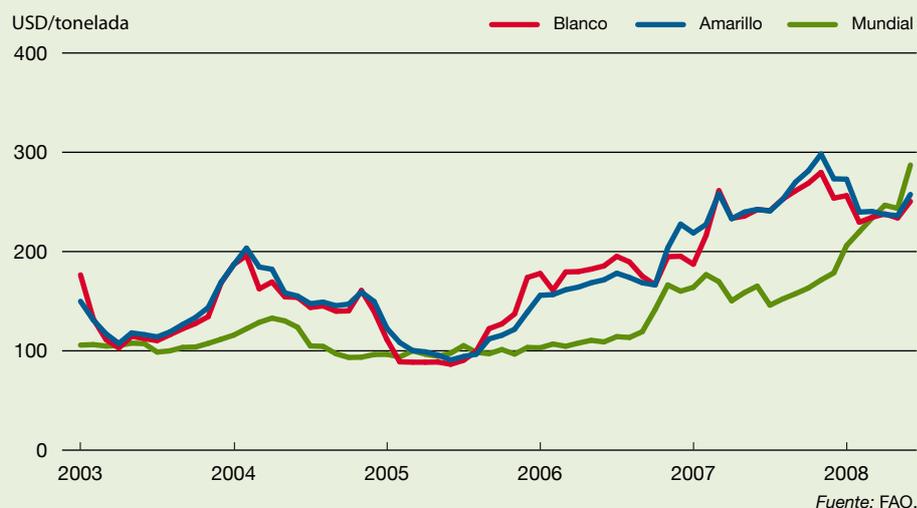
En el caso del maíz en África, los costos del transporte, el debilitamiento del dólar estadounidense y las preferencias de los consumidores dificultaron la transmisión de las señales de los precios del mercado mundial, y los precios nacionales respondieron lentamente. El consumo de maíz blanco no se sustituye fácilmente por el maíz amarillo comercializado internacionalmente. Sin embargo, el aumento del volumen de maíz comercializado, tanto de manera estructurada como informalmente, en las regiones de África oriental y meridional, significa que los mercados nacionales están integrados entre sí. Los análisis estadísticos de datos sobre los precios del maíz entre 1998 y 2008 sugieren que los precios del maíz, tanto blanco como amarillo, en Sudáfrica, el exportador líder de maíz en la región, responden lentamente a los cambios de los precios del mercado internacional, pero las señales de estos precios sí llegan a los países de la región. Entre junio de 2006 y junio de 2008 la tasa mensual media de aumento del precio del mercado mundial del maíz amarillo alcanzó el 3,9 %, mientras que en los mercados nacionales esta tasa media de aumento para el maíz blanco y amarillo alcanzó respectivamente el 1,2 % y el 1,6 % mensual.

Los precios del maíz en mercados de países de África oriental como Kenya y Uganda cambian conjuntamente con los precios mundiales. En promedio, en el período 2003-08 los cambios de los

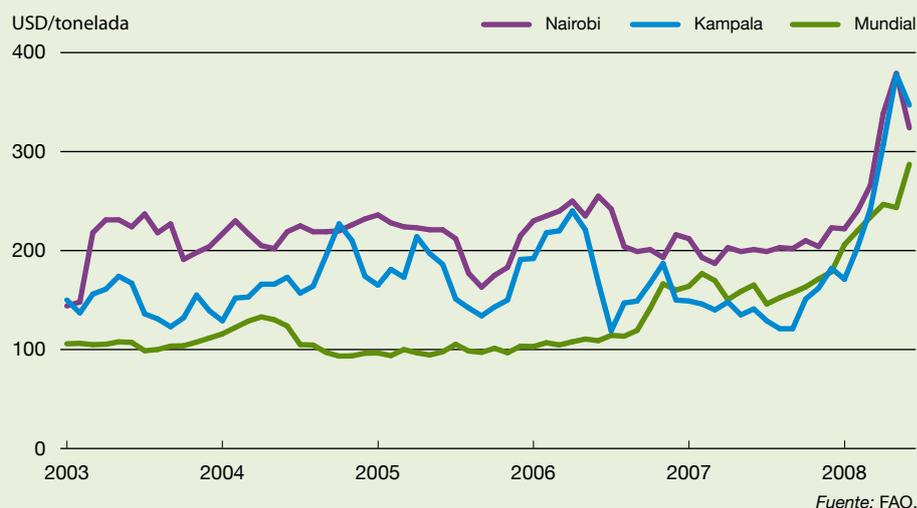
¿Por qué los precios altos de los alimentos no fueron una oportunidad para los agricultores pobres?



Precios del maíz en Sudáfrica



Precios del maíz en África oriental



precios mundiales se transmitieron a estos mercados relativamente despacio, y los precios del maíz en Kenya y Uganda se adaptaron plenamente a los cambios de los precios mundiales al cabo de unos siete meses. Sin embargo, el gran aumento del precio mundial del maíz constatado a partir de julio de 2007 se vio reflejado en ambos países, lo que sugiere que la adaptación a los cambios de los precios del mercado mundial puede ser rápida, especialmente cuando dichos cambios tienen lugar al tiempo que las existencias son reducidas o que ocurren perturbaciones en la oferta o la demanda regionales de alimentos.

Durante este período la tasa mensual media de crecimiento de los precios del maíz en Nairobi y Kampala alcanzó el 3,7 % y el 7,1 %, respectivamente, mientras que la tasa mensual de los precios mundiales se situó en el 4,3 %.

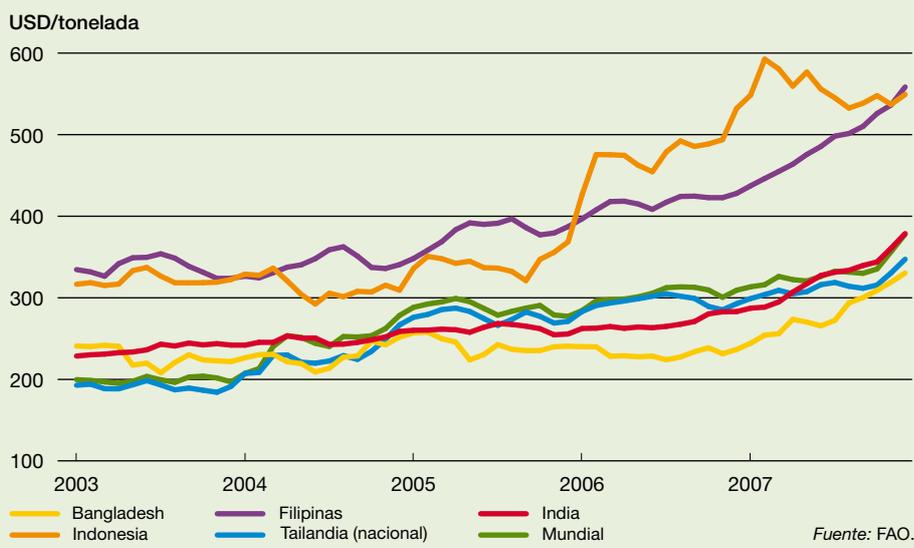
En el caso del arroz en Asia, los efectos de los cambios de los precios del mercado mundial han sido distintos en cada país en función de los tipos de cambio en relación con el dólar estadounidense, las políticas comerciales y de mercado y la situación de la oferta y la demanda nacionales.

En promedio, el debilitamiento del dólar estadounidense en 2006-07 compensó

parcialmente el incremento de los precios mundiales en diversos países asiáticos. En la India, Filipinas y Tailandia, por ejemplo, la valorización de las monedas nacionales en relación con el dólar estadounidense suavizó el incremento de los precios mundiales en sus fronteras, lo que resultó en diferentes tendencias del comportamiento de los precios nacionales a causa, principalmente, de los fundamentos de los mercados nacionales y, en algunos casos, de las respuestas en materia de políticas al aumento de los precios internacionales del arroz. En la India, uno de los principales exportadores de arroz, los precios nacionales aumentaron a un ritmo moderado debido al incremento de la producción en la temporada de comercialización 2007-08 y a las medidas de políticas puestas en práctica en el último trimestre de 2007 que prohibieron la mayoría de las exportaciones de arroz. En los países importadores netos, la mayor parte del incremento de los precios nacionales tuvo lugar en 2007 y en la mayoría de los casos coincidió con el aumento de las importaciones de arroz. En el caso de Bangladesh, la escasez de alimentos debido al ciclón y a las inundaciones de 2007 contribuyó a incrementar notablemente el precio nacional del arroz, mientras que en Indonesia y Filipinas las importaciones de arroz aumentaron con el fin de satisfacer la creciente demanda de alimentos.

Incluso en los casos en que tiene lugar la transmisión de los cambios de los precios internacionales al ámbito nacional, no significa necesariamente que el aumento de los precios alcanzará a todos los productores o consumidores, si bien los consumidores de las zonas urbanas podrían estar más expuestos al incremento de los precios. El grado en que los productores se ven afectados depende de la medida en que participan en los mercados locales y de la medida en que tales mercados locales están vinculados con otros mercados nacionales, regionales o internacionales. No se puede asumir que en los mercados bien integrados existe una transmisión espacial eficaz de los precios y una participación importante en el mercado por parte de los pequeños productores ya que, en numerosos países en desarrollo, estos supuestos no se cumplen.

Precios del arroz en determinados países



Estudios de casos de la FAO ponen de manifiesto los niveles de participación de los pequeños productores en el mercado

Un factor común a todos los países estudiados es la notable heterogeneidad de la situación de los hogares con respecto a la producción y la venta de maíz.

En Kenya, la proporción de maíz vendido es relativamente alta, y se sitúa en el 46 % de la producción total. No obstante, mientras el 98 % de los hogares cultivan maíz, sólo el 36 % venden este producto, y la mayoría de las ventas corresponden únicamente al 20 % de los hogares.

En Zambia, alrededor del 80 % de los hogares agrícolas cultivan maíz, pero menos del 30 % venden este producto. De las ventas totales, el 40-45 % proviene del 5 % de los hogares agrícolas del sector de los pequeños propietarios. Estos hogares suelen tener ingresos notablemente superiores (8 o 9 veces más altos) y suelen estar ubicados en zonas más accesibles a los mercados que los que no venden.

En Mozambique, la producción y las ventas también se encuentran muy concentradas.

El 90 % de los hogares de la región central producen maíz, pero únicamente el 24 % lo venden. En la región meridional, el 59 % de los hogares producen maíz, pero sólo el 4 % lo venden, y la cantidad media vendida alcanza solamente los 150 kg anuales por hogar. El 5 % de los hogares generan el 80 % de las ventas nacionales.

En Sudáfrica, 18 000 agricultores comerciales generan el 90 % de la producción de granos, mientras que el 10 % restante es generado por tres millones de pequeños productores.

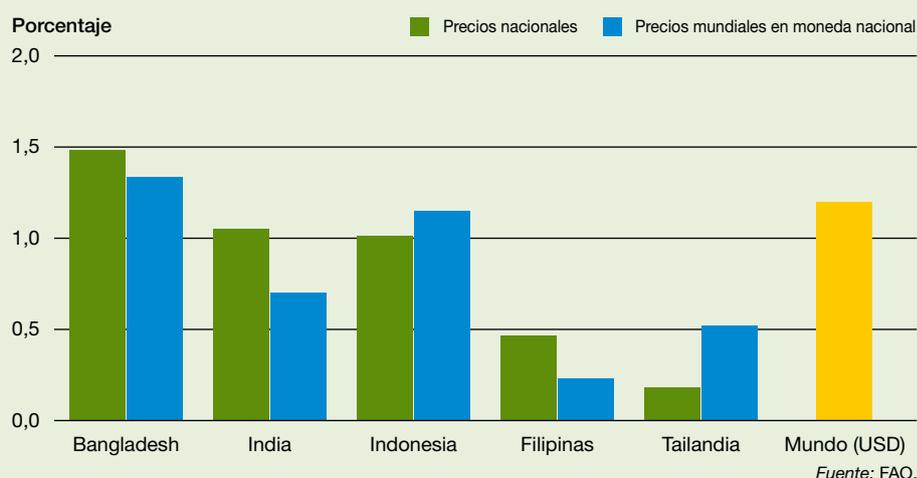
Es probable que las diferencias entre hogares se acentúen a medida que el tamaño medio de las tierras sigue decreciendo. En Malawi, el tamaño de las pequeñas explotaciones ha descendido desde un promedio de 1 hectárea hasta menos de 0,7 hectáreas en los últimos 30 años. En promedio se comercializa al año tan sólo el 20 % de la producción de maíz.

Los pequeños productores suelen participar en una cadena de valor diferente a la de los agricultores más comerciales. Estos últimos podrían estar vinculados a grandes empresas de comercialización, elaboración y venta de granos, intercambios de productos y redes de silos integrados, molineros y supermercados

minoristas, en ciertas ocasiones propiedad de empresas transnacionales, información accesible de mercado, grandes volúmenes de transacción, clasificaciones y normas específicas y sistemas jurídicos que acomodan disposiciones contractuales más sofisticadas. Esto contrasta con las cadenas menos estructuradas en que

¿Por qué los precios altos de los alimentos no fueron una oportunidad para los agricultores pobres?

Cambios medios mensuales de los precios nacionales y mundiales del arroz, 2006-2007



suelen participar los pequeños productores, caracterizadas por transacciones de mercado puntuales, porcentajes reducidos de producción vendida desde la explotación agrícola, infraestructuras deficientes de carreteras y comunicaciones, frágiles sistemas de información y coordinación limitada entre la entrega de insumos, los créditos y las ventas.

Existen numerosas pruebas de que los pequeños productores de África oriental y meridional participan de manera limitada en mercados locales como vendedores de grano. En todas las regiones, la proporción de productores de maíz que venden activamente este producto en mercados locales es reducida, y los hogares productores suelen participar más como *compradores* que como *vendedores* de maíz.

Dada la limitada participación de los pequeños productores en el mercado, se deduce que el incremento de los precios podría no tener efectos notables en los incentivos de la producción para numerosos hogares rurales que no participan en los mercados en grado alguno como vendedores. Esto se ve agravado por el hecho de que muchos productores están aislados de los mercados regionales e internacionales como resultado de unos mercados deficientemente integrados. En tales casos, el incremento de los precios a estos niveles de mercado no tendrá repercusiones sobre la situación de los pequeños productores. Los estudios econométricos de la integración en el mercado y la transmisión de precios en África tienden a confirmar esta percepción.



Los precios aumentaron, pero también los costos

Cualesquiera que fuesen las mejoras que el aumento de los precios de los alimentos hubiesen podido generar en los ingresos de los productores, tales mejoras se han reducido e incluso se han visto anuladas a causa del aumento de los costos de los insumos. Éstos han aumentado constantemente durante los últimos años y numerosos agricultores consideraron el incremento de los precios de los productos como una interrupción temporal del decrecimiento del margen de beneficios sobre los costos, hasta que los precios de los insumos subieron drásticamente en 2007 y superaron los precios de los productos.

El drástico incremento de los precios del petróleo que comenzó en 2003 ha tenido un profundo efecto en todos los sectores económicos, entre ellos la agricultura. Dicho incremento causó la subida de los costos de producción de artículos agrícolas, tanto directamente, mediante el aumento del costo de la energía y el transporte en las explotaciones, como indirectamente, porque el petróleo constituye una importante partida de gastos en la producción de fertilizante.

Cambios en los precios de diversos productos e insumos (porcentaje)

(Ene.-abr.)	Carne	Lácteos	Cereales	Aceites	Azúcar		Índice de precios de los alimentos ¹
2008-07	9	49	80	94	23		52
2007-06	5	35	32	29	-39		12
(Ene.-abr.)	Amoniaco	Urea	Nitrato de amonio cálcico	NPK	Fosfato diamónico	Crudo importado a costo de adquisición para los refinadores ²	Índice de precios de los insumos
2008-07	82	31	85	213	163	70	99
2007-06	4	29	15	41	33	-3	19

¹ Índice de precios de los alimentos: mantequilla, cacao, frijoles, maíz, aceite de semilla de algodón, cerdos castrados, manteca de cerdo, novillos castrados, azúcar y trigo. Índice de precios de los insumos: amoniaco, urea, CAN, NPK, fosfato diamónico y petróleo crudo importado a costo de adquisición de refinadores.

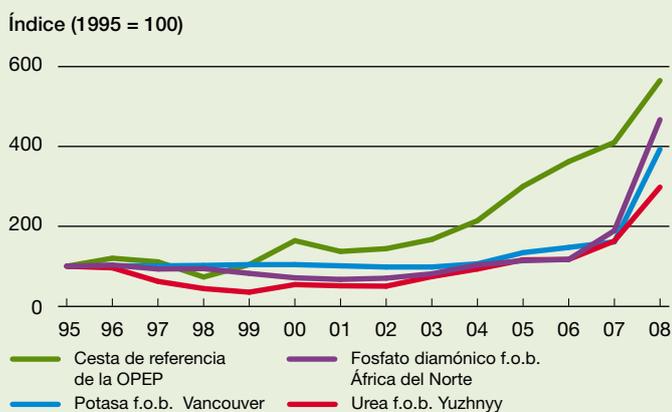
² Costo de adquisición para los refinadores de crudo importado en los Estados Unidos de América.

Fuentes: Para los productos alimenticios: la FAO en lo relativo a la carne, los lácteos, los cereales, los aceites y los compuestos del azúcar, y la FAO y la Oficina de Investigación sobre Productos para el índice compuesto de precios de los alimentos. Para los insumos: FAO-AGP, Yara y la Administración de Información de la Energía de los Estados Unidos de América.

El aumento del precio de la energía ha sido rápido y pronunciado: el índice Reuters-CRB de precios de la energía se multiplicó por más de tres desde 2003.

Los precios en USD de algunos fertilizantes, como superfosfato triple y muriato de potasa, subieron más del 160 % en los primeros meses de 2008 en

Índices de precios del crudo y del fertilizante



Nota: OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.

Fuentes: Asociación Internacional de la Industria de los Fertilizantes y OPEP.

Proporción entre los precios de los productos y los precios de los insumos: alimentos frente a insumos



Nota: Los índices de precios de los productos y los insumos son medias geométricas no ponderadas de los precios nominales relativos de todos los productos. El precio relativo de cada producto es el precio nominal sobre el precio del periodo de referencia (2003 = 100).

Fuentes: De los artículos de alimentación, la FAO y la Oficina de Investigación sobre Productos; de los insumos, la FAO, Yara y la Administración de Información de la Energía de los Estados Unidos de América.

¿Por qué los precios altos de los alimentos no fueron una oportunidad para los agricultores pobres?



relación con los precios correspondientes al mismo período de 2007. Esta tasa de incremento del precio fue superior que la tasa de incremento de los precios de los productos agrícolas.

La proporción entre los precios de los productos y los precios de los insumos ofrece una indicación general de la manera en que está cambiando la rentabilidad predial. El incremento constante de los precios de los insumos durante el último decenio dio lugar a una tendencia a la baja de esta proporción. El aumento de la productividad puede

compensar las consecuencias negativas sobre los ingresos de una proporción decreciente, pero en la agricultura de la mayoría de los países en desarrollo, especialmente de África, esto no ocurrió. La proporción disminuyó drásticamente con el repentino y notable aumento de los precios de los fertilizantes de 2007. Además, hay indicios de que, si bien el aumento del precio de los productos no se transmite plena y rápidamente a los productores, el aumento del precio de los insumos, especialmente cuando son importados, sí lo hace.

Limitaciones por el lado de la oferta

Cuando los incentivos de los precios se materializan, la falta de integración en los mercados de muchos pequeños productores evita que éstos respondan como corresponde. En numerosos países en desarrollo, la estructura de la agricultura en pequeña escala tiene repercusiones importantes en la limitación de la respuesta de la oferta, y está cambiando (la proporción tierra-mano de obra está descendiendo a medida que aumenta la población) de manera que podría reducir aún más la capacidad de los pequeños agricultores de responder al aumento de los precios. Existen indicios en África oriental y meridional de que la venta de maíz está notablemente concentrada en un reducido número de hogares (en algunos países, el 2 % de los hogares suministran el 50 % del volumen total del maíz comercializado), y otros pequeños productores no están realizando las inversiones necesarias para generar excedentes para la venta en explotaciones de tamaño medio (3-4 hectáreas). En Uganda, domina la producción agrícola en pequeña escala: los agricultores que poseen una explotación media de menos de 2 hectáreas producen más del 90 % de la cantidad total de alimentos. En Ghana, los productores en pequeña escala generan alrededor del 80 % de la producción agrícola.

En África, la agricultura en pequeña escala se suele caracterizar por una baja productividad, una tecnología rudimentaria, un uso mínimo de insumos (incluidos los fertilizantes), problemas con los sistemas de comercialización y altas pérdidas de cultivos. El rendimiento agrícola apenas ha sufrido cambios, y gran parte de las actividades agrícolas suelen ser realizadas por la población anciana, con conocimientos reducidos o nulos sobre las prácticas agrícolas modernas. No existen incentivos para las inversiones en términos de niveles adecuados y estables de rentabilidad, pero hay también limitaciones importantes en cuanto a la

adopción de tecnologías mejoradas como, por ejemplo, la escasez de semillas mejoradas localmente, materiales de plantación y otros insumos. Si bien el acceso a los insumos ha mejorado en algunos países tras la realización de reformas y ahora existen más comerciantes con licencias y cantidades más pequeñas disponibles para la venta, el uso de insumos por parte de los pequeños productores sigue siendo reducido y limita la productividad.

Las pequeñas cantidades de productos disponibles para la venta y la frecuente falta de organización entre pequeños productores para comprar tales productos al por mayor en volúmenes más económicos, junto con el alto costo de la comercialización debido a una infraestructura y unas comunicaciones deficientes, hacen que no sorprenda que la respuesta del suministro a precios mejores sea débil. Sin embargo, sin esa respuesta no se generan fondos para la inversión. A lo largo de toda la cadena de producción y comercialización, la falta de acceso a crédito asequible limita ulteriormente la viabilidad de inversiones que mejoren la productividad. Es necesario superar estos obstáculos para permitir una respuesta importante del suministro, y a la vez realizar intervenciones en materia de políticas para romper este círculo sin fin que atrapa a los pequeños productores en la pobreza.

La mejora de las infraestructuras físicas parece ser especialmente importante en la mayoría de los países en desarrollo. Unas infraestructuras bien desarrolladas del transporte, las comunicaciones, el almacenamiento y la comercialización pueden facilitar la venta de productos y la adquisición de insumos. Numerosos estudios de casos de la FAO sobre el mundo en desarrollo muestran que las deficiencias de la infraestructura del transporte son una limitación grave, ya que reducen el acceso a los mercados nacionales, regionales e internacionales.

Los mercados de crédito facilitan la producción, el ajuste del consumo y la

creación de nuevas empresas. Son un mecanismo importante para asistir a la población pobre en su adaptación a un nuevo entorno económico. El limitado acceso a los servicios financieros, tanto de crédito como de ahorro, ha incrementado la vulnerabilidad ante las perturbaciones del mercado. No obstante, la mayoría de los programas de ajuste estructural han reducido la disponibilidad de crédito de los hogares rurales e incrementado sus costos.

Los estudios de la FAO indican la existencia de dificultades para los agricultores a la hora de acceder al crédito. Los agricultores en pequeña escala del Camerún tienen un acceso reducido al crédito. En 1992, se crearon instituciones de microfinanciación, pero siguen estando distribuidas de manera deficiente en el país y, a menudo, carecen de buenas prácticas de gestión. En Malawi, los agricultores en pequeña escala se enfrentan a limitaciones relativas al crédito, las instituciones de microfinanciación tienden a fomentar la financiación de actividades empresariales no agrícolas y la mayor parte del crédito agrícola disponible se destina al sector del tabaco. Los comerciantes en pequeña y media escala de la República Unida de Tanzania no pueden acceder al crédito que les permitiría adquirir reservas de productos y venderlos fuera de temporada a precios más altos. Algunos agricultores han abandonado la producción de cultivos comerciales, como el algodón, porque los cultivos alimentarios se pueden vender más fácilmente en efectivo. En Uganda, la única fuente de crédito disponible para los habitantes de las zonas rurales es la industria de la microfinanciación, la cual favorece las actividades no agrícolas. En la actualidad se está intentando crear en este país unos servicios financieros que satisfagan las necesidades de la población rural y los integren en el sistema financiero nacional. En Guatemala, la disponibilidad de crédito agrícola es reducida y, además, está disminuyendo. La mayor parte del crédito disponible se destina a productos



de exportación, tanto tradicionales como no tradicionales, y existe muy poco apoyo de la producción de granos básicos. En Guyana se han intentado superar los problemas relativos a la obtención de formas aceptables de garantía colateral sufridos por numerosos pequeños productores. En 1986 se creó, como una organización no gubernamental, el Instituto de Desarrollo de las Empresas Privadas, para proporcionar préstamos a pequeños empresarios. Emplea un sistema de garantías mutuas mediante el cual cada miembro de un grupo pequeño es responsable de las deudas de los otros miembros. Este Instituto ha sido fundamental a la hora de facilitar el incremento de la producción de ciertos pequeños productores. Por otro lado, la experiencia de los planes de préstamo de créditos gubernamentales de Perú no fue positiva, ya que se registraron grandes pérdidas de capital. La mayor parte del crédito destinado al sector agrícola proviene en la actualidad de bancos comerciales, y durante la década de 1990 se redujo drásticamente el número de pequeños agricultores asistidos por el sistema financiero estructurado.

¿Pueden los agricultores de los países en desarrollo responder a los altos precios de los alimentos?

Se afirma que el episodio reciente de altos precios de los alimentos representa una buena oportunidad para que el sector agrícola de los países en desarrollo incremente la producción y los ingresos y se restablezca como motor de crecimiento. Si bien existen ciertos indicios de que la producción responde de manera positiva al aumento de los precios reales y de manera negativa a su reducción, esto no siempre ha sido así. Numerosos estudios de casos de la FAO muestran que, por sí sola, la subida de los precios no es suficiente para aumentar la productividad y la oferta. En un análisis de 150 episodios de cambios de los precios y la producción del pasado reciente, la FAO constató que únicamente en el 66 % de los casos la respuesta fue la esperada, y en el 34 % de los casos se registró un aumento de la producción cuando los precios estaban descendiendo o una reducción de la producción cuando los precios estaban aumentando. En general, el panorama es complejo en lo

que respecta a la manera en que probablemente los agricultores de países en desarrollo reaccionen a los precios altos de los alimentos.

Lo que sí está claro es que los precios altos de los productos no son suficientes, por sí solos, para ocasionar un aumento importante de la oferta de alimentos. Una respuesta notable del suministro requiere inversiones para incrementar la productividad de los pequeños productores. La expansión de la producción a tierras nuevas no será suficiente para satisfacer la futura demanda. Con vistas a satisfacer la demanda mundial de alimentos con precios asequibles para 2050, la producción de alimentos debe aumentar más de un 1 % anual, y se calcula que el 80 % del aumento tendrá que proceder del incremento del rendimiento. Además, el incremento de la producción alimentaria y agrícola motivado por la productividad no sólo aumentará los ingresos de las explotaciones, sino que también estimulará los vínculos retrospectivos y prospectivos de la economía rural y llevará a una reducción de la pobreza.

Para conseguir una respuesta notable del suministro basada en la mejora de la productividad se necesita un marco de incentivos favorable y estable en el que el aumento del precio de los productos se transmita al ámbito de las explotaciones, y en el que los productores tengan acceso a insumos asequibles y puedan llevar su producción al mercado. Para ello hay que solucionar diversos problemas que limitan la productividad de los pequeños productores, a saber: el uso de tecnología rudimentaria, la imposibilidad de acceder a insumos modernos y créditos, la deficiencia de las infraestructuras de comercialización y transporte y la ineficacia de los servicios e instituciones rurales. Las políticas gubernamentales eficaces garantizan que se cumplan las condiciones necesarias. Por ejemplo, los casos fructíferos de transformación de la agricultura en la India se basaron en el apoyo estatal al crédito, los insumos y la infraestructura de regadío, apoyo que el mercado no había podido prestar. Sin embargo, la elección de políticas incorrectas puede bloquear la transmisión de los precios altos a los productores, limitar los incentivos y reducir la respuesta del suministro.

Parte 3

¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?



¿Cuáles son los problemas en materia de políticas?

Al hacer frente al rápido incremento de los precios de los alimentos, numerosos países hicieron cambios relativos a sus políticas o introdujeron nuevas medidas respecto a éstas. Los precios altos de los alimentos ocasionan una serie de desafíos interconexos en materia de políticas. El desafío más obvio es la urgencia, a corto plazo, de garantizar el suministro de alimentos asequibles para los consumidores pobres con el fin de evitar el incremento de la incidencia de la malnutrición. Si bien esto se puede conseguir, al menos en cierta medida, con las existencias de alimentos disponibles, podría ser necesario adoptar medidas que incrementen la producción de alimentos y moderen los precios también a corto plazo. No obstante, hay una mayor probabilidad de que se produzca una respuesta importante del lado de la oferta y de que se registren precios más estables a medio y largo plazo. Los problemas actuales reflejan la permanente precariedad subyacente de la situación de la seguridad alimentaria en algunos países, situación que es necesario solucionar. Los precios altos ofrecen un incentivo y una oportunidad para los productores de los países en desarrollo pero, como se indicó más arriba, habrá que superar muchas limitaciones para que se materialice una respuesta del suministro importante a medio y largo plazo. Las actuales intervenciones en materia de políticas de los gobiernos de todo el mundo han incidido en una serie limitada de medidas fáciles, de efectos rápidos y baratas (especialmente medidas de políticas comerciales) para garantizar el suministro de alimentos en los mercados nacionales y para moderar el costo para los consumidores. Esta acción a corto plazo es totalmente comprensible en vista de la situación de emergencia, pero significa que en muchos casos se han dejado de lado las necesidades a medio y largo plazo para

incrementar la producción. Es necesario equilibrar los esfuerzos para proteger a los consumidores del aumento de los precios de los alimentos y mantener los incentivos para que los productores consigan el incremento de la productividad y la producción requerido para estabilizar los precios y el suministro. Algunas de las medidas a corto plazo introducidas por los gobiernos para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad alimentaria de los consumidores pobres han mantenido los precios a un nivel reducido para los productores y, de ese modo, también se han mantenido a un nivel bajo los incentivos para invertir en el aumento de la productividad y la producción. Es necesario que las medidas en materia de políticas tengan un objetivo claro, que no distorsionen el mercado y que fomenten las inversiones agrícolas.

Los problemas respecto a las políticas no se limitan a los sectores agrícola y alimentario. Los altos precios de los alimentos tienen, también, efectos macroeconómicos. Para los importadores de alimentos, algunos de estos efectos son los problemas de la balanza de pagos resultantes del aumento de los costos totales de las importaciones de alimentos y el incremento de la presión inflacionaria debido a que los alimentos suponen una parte considerable de la cesta de productos de los consumidores. Los exportadores de alimentos que disfrutaban de ingresos más altos generados por el aumento de los precios de los alimentos en los mercados mundiales deberían reflexionar sobre la mejor manera de gestionar el incremento de los ingresos de las exportaciones con el fin de garantizar que se destinen a inversiones productivas para estimular el crecimiento a largo plazo.

¿Cómo han respondido los países en desarrollo?

Las respuestas nacionales respecto a las políticas a la situación han variado en naturaleza y eficacia. En muchos casos, los gobiernos han adoptado medidas ya en vigor, que pueden clasificarse en tres categorías amplias: las dirigidas al consumo, al comercio o a la producción (véase el Cuadro 1 del Anexo). Parece que la acción relativa a medidas a plazo más largo ha sido reducida.

Garantía del consumo de alimentos

Muchos países, sobre todo los menos adelantados, han intervenido para garantizar el acceso de los consumidores pobres a los alimentos mediante una serie de medidas de emergencia y «redes de seguridad». Entre ellas se contaron la distribución de alimentos básicos (granos, pan y leche), de dinero para adquirir alimentos (o de alimentos por trabajo) a los grupos más vulnerables, es decir, la población más pobre de las zonas urbanas y rurales, los menores en edad escolar o los enfermos hospitalizados. Los subsidios de los precios para los consumidores, en particular de los alimentos básicos, también se aplicaron ampliamente. Algunos gobiernos han reducido además los impuestos al consumo. Otras medidas han sido el control de los precios mediante la venta de existencias públicas a precios fijados previamente o la congelación de los precios de venta por decreto.

Un estudio realizado por la FAO en 77 países muestra que el 55 % han usado el control de los precios o los subsidios a los consumidores para intentar reducir la transmisión del aumento de los precios a éstos (véase el recuadro). Si bien tales medidas quizá sean eficaces a corto plazo, son caras en vista de la escasez de los recursos presupuestarios, y pueden distorsionar los mercados. El control de los precios puede generar racionamiento y suprimir los incentivos a los consumidores. La transferencia de ingresos ocasiona menos distorsiones que los subsidios de los alimentos, y puede dirigirse a la población pobre y vulnerable, mientras que los

subsidios globales no selectivos y el control de los precios benefician a la población rica y pobre por igual. Lo mismo sucede con otras redes de seguridad, como los programas alimentarios y nutricionales.

Fomento de las importaciones y reducción de las exportaciones de alimentos

Muchos países han introducido medidas relativas a las políticas comerciales para limitar la subida de los precios y garantizar el suministro en los mercados nacionales. Entre ellas están la reducción de los aranceles para facilitar las importaciones, la prohibición de las exportaciones e impuestos para derivar el suministro al mercado nacional. Más de la mitad de los 77 países del estudio de la FAO han reducido los aranceles a la importación de granos y una cuarta parte han establecido controles de la exportación, bien impuestos, bien controles físicos como prohibiciones y cuotas. A corto plazo estas medidas comerciales son viables, baratas y fáciles de aplicar. No obstante, podrían tener efectos adversos sobre los incentivos dirigidos a ampliar el suministro aumentando la producción nacional y sobre los mercados mundiales, a causa de la restricción mayor del suministro y la subida de los precios. Aunque los impuestos a las exportaciones generan ingresos gubernamentales adicionales, diversos países exportadores han constatado que estos controles, y por ende unos precios bajos de los productos, junto con unos precios altos de los insumos, redujeron la plantación de cereales. La reducción de las tarifas de importación también genera pérdida de los ingresos arancelarios, que podrían contribuir notablemente a los recursos de los presupuestos generales para el desarrollo.

Fomento de la producción agrícola

La reducción de los impuestos a los productores, en especial de granos, ha sido una medida muy empleada para fomentar la producción en países de ingresos bajos y

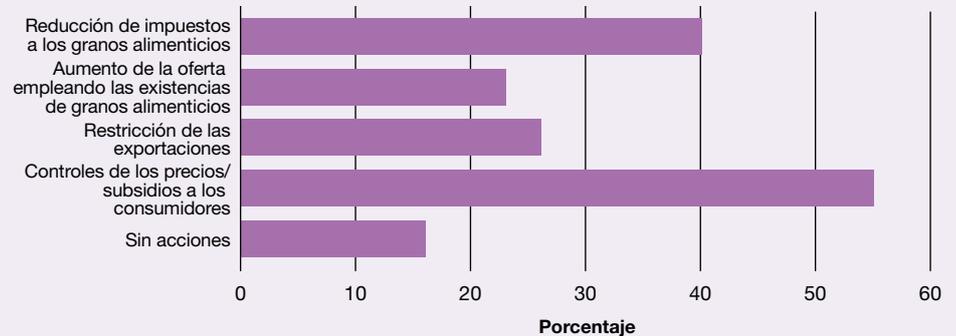


Estudio de la FAO sobre las respuestas en materia de políticas

Un estudio sobre las respuestas en materia de políticas realizado en mayo de 2008 en 77 países reveló lo siguiente: cerca de la mitad de estos países han reducido o eliminado las tarifas a la importación de cereales; en el 55 % de ellos existe el control de precios o subsidios a los consumidores; en una cuarta parte de los países hay algún tipo de restricciones a las exportaciones como, por ejemplo, impuestos, y aproximadamente en la misma proporción de países existen medidas para aumentar la oferta recurriendo a las existencias de cereales. Tan sólo el 16 % de los países analizados no habían puesto en práctica ninguna medida al respecto.

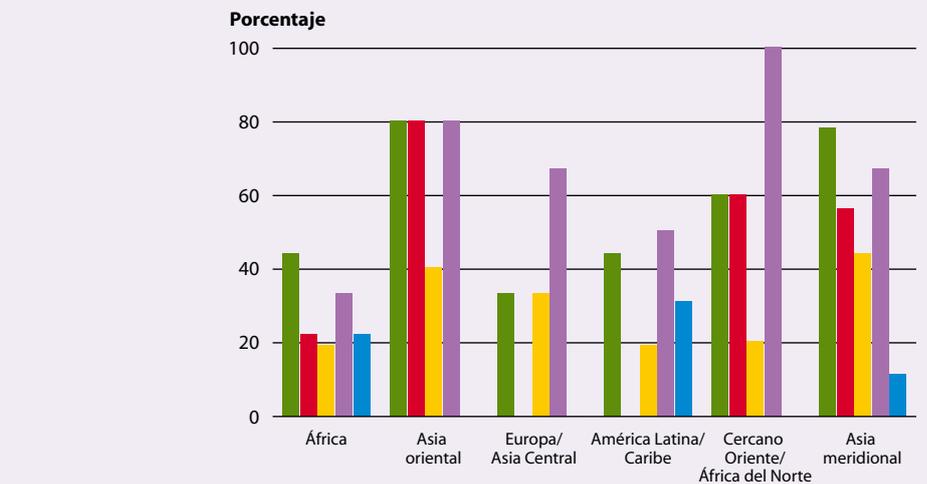
Las respuestas de políticas también variaron considerablemente en función de la región. Los países de Asia oriental, Asia meridional y el Cercano Oriente y África del Norte emprendieron actividades importantes en las cuatro áreas de intervención. El 50 % o más de los países de todas las regiones geográficas, con la excepción del África subsahariana, emplearon el control de los precios o los subsidios a los consumidores. Las regiones del África subsahariana y América Latina y el Caribe mostraron el nivel más bajo de intervención en materia de políticas, ya que aproximadamente el 20% y el 30 %, respectivamente, de sus países no realizan actividades en ninguna de las categorías relativas a las políticas indicadas más arriba.

Acciones en materia de políticas para abordar los precios altos de los alimentos (muestra de 77 países por tipo de acción)



Fuente: FAO.

Acciones en materia de políticas para abordar los precios altos de los alimentos (muestra de 77 países por región)



Acción	África	Asia oriental	Europa/Asia Central	América Latina/Caribe	Cercano Oriente/África del Norte	Asia meridional
Reducción de los impuestos sobre los granos alimenticios	44%	80%	33%	44%	60%	78%
Aumento de la oferta empleando las existencias de granos alimenticios	22%	80%	0%	0%	60%	56%
Restricción a las exportaciones	19%	40%	33%	19%	20%	44%
Control de los precios/subsidios a los consumidores	33%	80%	67%	50%	100%	67%
Sin acciones	22%	0%	0%	31%	0%	11%

Fuente: FAO.

medios. También en particular respecto a los granos se han empleado los subsidios a la producción. Han sido comunes los subsidios de insumos como fertilizantes y semillas. Si bien tales subsidios y la distribución de insumos productivos (semillas y fertilizantes) pueden ser un

estímulo a corto o medio plazo de la producción, pueden ser caros y causar un uso deficiente de los insumos, sobre todo si se mantienen períodos largos. A pesar de la aparente necesidad de garantizar un suministro suficiente de alimentos, algunos países continúan controlando los precios de

los productores, y fijan los precios por debajo de los del libre mercado, u obtienen granos de proveedores nacionales a precios bajos para acumular existencias. Además, la venta de las existencias de granos a precios bajos ejerce una presión a la baja que desincentiva la producción nacional.

¿Qué medidas en materia de políticas se deberían adoptar?

Como se indicó en la sección anterior, los gobiernos han respondido a los precios altos de los alimentos con diversas medidas en materia de políticas. Comprensiblemente, han incidido en una serie limitada de medidas de acción rápida para garantizar el suministro de alimentos en los mercados nacionales y para moderar los costos que afrontan los consumidores. No obstante, no debería olvidarse la necesidad a medio y largo plazo de incrementar la producción de alimentos y las implicaciones internacionales de las políticas nacionales unilaterales. La elección de la «mejor» política depende de diversas consideraciones, como la causa del aumento de los precios, la gravedad de sus consecuencias, el tamaño de los grupos de población vulnerable, su ubicación, las opciones y espacios en cuanto a las políticas a disposición del gobierno, la situación financiera y presupuestaria y la infraestructura administrativa e institucional para poner en práctica las políticas. En esta sección se examinan en detalle las distintas opciones disponibles relativas a las políticas y se analizan sus puntos a favor y en contra. Estos instrumentos abordan dos desafíos básicos. El primero es proporcionar apoyo directo a los consumidores, especialmente a los que pertenecen a grupos vulnerables, para ayudarlos a mantener su nivel de consumo de alimentos mediante las llamadas medidas de «redes de seguridad». El segundo desafío es incrementar la oferta de alimentos en los mercados nacionales mediante la manipulación de las existencias o el comercio de alimentos o mediante el estímulo de la respuesta del suministro a corto plazo por parte del sector agrícola nacional. En última instancia, la base para conseguir un suministro y precios de los alimentos adecuados y estables a medio y largo plazo es el aumento de la productividad y la producción agrícola, y se debe actuar con cuidado para garantizar que las medidas de emergencia a corto plazo no pongan en peligro este objetivo.

Redes de seguridad para los consumidores pobres

«Red de seguridad» es un término que engloba distintos programas dirigidos a asistir a los grupos de población vulnerable, como programas selectivos de distribución de alimentos, planes selectivos de transferencia de efectivo, programas de alimentación y planes de empleo. Muchos países tienen uno o más programas de redes de seguridad con un grado variable de la cobertura de la población y de la asistencia prestada. Los planes de empleo podrían ser también programas garantizados, respaldados por la legislación. Las intervenciones selectivas pueden justificarse por los costos presupuestarios o para evitar la filtración a la población que no es pobre. Aunque pueden suponer una carga desde el punto de vista administrativo, estas intervenciones pueden dirigirse a un grupo muy específico de beneficiarios sin crear distorsiones en los mercados. Los programas de alimentos por trabajo también pueden ser selectivos según la elección de los alimentos distribuidos —los consumidos por la población pobre— o seleccionando un área con los grupos de población más vulnerables.

En el contexto de los precios altos de los alimentos, uno de los problemas constatados es que no todos los países disponen de programas de redes de seguridad, debido a sus costos presupuestarios y a su complejidad administrativa. En estos casos, será muy difícil poner en práctica un plan a corto plazo dado el apoyo administrativo, institucional y de otro tipo necesario para ello. Sólo si existe un plan previo éste se podrá ampliar cuando se plantee una emergencia.

Las transferencias de efectivo pueden incluir la distribución de dinero o de vales y pueden estar vinculadas a los programas de dinero por trabajo público o a las iniciativas de microfinanciación. Son adecuadas en casos en que los mercados de alimentos



funcionan bien y cuando el objetivo de la intervención es la mejora del acceso a los alimentos. Además de proporcionar la capacidad de conseguir alimentos de precios mayores, las transferencias de efectivo no restringidas permiten que los hogares decidan en qué gastar o invertir el dinero. Algunos hogares, por ejemplo, al destinar la mano de obra a las actividades agrícolas, pueden haber producido alimentos suficientes, pero podrían haber limitado el dinero disponible para otras necesidades de consumo o inversión. Tales intervenciones pueden fomentar también el desarrollo del mercado local de alimentos y otros bienes mediante la aportación de mayores incentivos al sector privado para participar en vías de comercialización de mayor volumen y más estables.

Sin embargo, cuando los mercados no funcionan correctamente —por ejemplo, cuando están deficientemente integrados con otros mercados o cuando existe una respuesta limitada del suministro ante el aumento de los precios— tales intervenciones podrían ocasionar la inflación de los precios porque el incremento del poder adquisitivo hará que aumenten los precios de los bienes más escasos. El diseño debería ser adecuado: en algunos contextos, el aumento de los salarios del sector público como medio para transferir efectivo puede ayudar a los consumidores urbanos más pobres pero, en otros contextos, la población pobre participa principalmente en actividades del sector no estructurado y podría no beneficiarse. En los casos en que los precios de los alimentos aumentan rápidamente, será necesaria la adaptación al valor de las transferencias para mantener el poder adquisitivo, y esto puede resultar difícil desde un punto de vista administrativo.

Otros planes destinados a garantizar que la población pobre tenga acceso a alimentos ofrecen menos flexibilidad que las transferencias de efectivo directas. Tales intervenciones incluyen cupones o vales de alimentos y transferencias de efectivo condicionales (por ejemplo, a cambio de la asistencia a escuelas o clínicas). Al igual que las transferencias de efectivo, estas intervenciones son adecuadas en los casos en que existen mercados de alimentos locales que funcionan bien y cuando el objetivo es la mejora del acceso a los alimentos. Los vales pueden convertirse en una moneda

paralela para adquirir alimentos y otros bienes en los mercados. Como tales, pueden tener algunos de los efectos positivos de las transferencias de efectivo sin restricciones en el fomento del desarrollo de los mercados locales, pero no se suelen emplear en las inversiones. Estos planes suelen tener costos de transacción más altos que las medidas basadas en efectivo y, aunque uno de los objetivos podría ser restringir el consumo no deseado, puede resultar difícil de alcanzar. El diseño de estas intervenciones puede ser complicado. Los programas escolares de alimentación, por ejemplo, quizá no beneficien a grupos de población objetivo como los hogares pobres sin niños que vayan a la escuela. Es importante, al igual que en el caso de las transferencias de efectivo, determinar de antemano cualquier posible trastorno de los canales privados de comercialización. Enfoques como los cupones, las transferencias de efectivo y los programas nutricionales sólo deberían ponerse en práctica en combinación con ventas selectivas de alimentos a través de tiendas de alimentación públicas si los canales privados ven limitada su capacidad de mejorar la distribución. En caso contrario, los beneficios derivados del fomento del desarrollo del mercado local se diluirán.

La oferta local de alimentos puede incrementarse directamente mediante la prestación de asistencia alimentaria, medida adecuada donde la insuficiencia de la oferta alimentaria es la principal razón de la reducción del consumo. En tales casos, las transferencias de efectivo resultarían en la inflación de los precios, especialmente en donde los mercados no funcionan bien o donde los alimentos son escasos como resultado de mercados débilmente integrados, limitados ya sea por las infraestructuras o por las políticas. La asistencia alimentaria también resulta más difícil de desviar hacia el consumo no deseado y, por ello, es más adecuada en tales situaciones. Además, ejerce una carga presupuestaria más reducida sobre los recursos gubernamentales.

Gestión de los mercados y las existencias para incrementar la oferta de alimentos

Los gobiernos de muchos países emplean también una serie de medidas que se podrían denominar «políticas de gestión de

los mercados». Dichas políticas incluyen medidas como el control de los precios mediante órdenes administrativas, la restricción de la acumulación de existencias por comerciantes privados, la restricción del movimiento de alimentos entre distritos, medidas para evitar el acaparamiento, la restricción del comercio de futuros de alimentos básicos y las operaciones de mercado abierto de venta de existencias públicas de alimentos con vistas a reducir los precios de mercado. Estas medidas fueron bastante empleadas en numerosos países en desarrollo durante las décadas de 1970 y 1980, pero en la actualidad ya no se emplean por no ser beneficiosas para el mercado y no favorecer el desarrollo del sector privado. No obstante, el hecho de que los gobiernos recurran a tales medidas durante las crisis alimentarias evidencia que dichas políticas pueden mejorar la situación en cierta medida.

La experiencia muestra que muchas de estas medidas podrían funcionar durante un período muy breve de tiempo. Sin embargo, también podrían ser desestabilizadoras, ya que los agentes económicos suelen reaccionar mediante el acaparamiento de existencias, lo cual fomenta el incremento de los precios y frustra el objetivo básico de tales medidas. La solución a largo plazo de este problema reside en la adopción de medidas para nutrir varios elementos que garanticen que los mercados alimentarios funcionen bien y sean competitivos. La concentración del poder de mercado, observada típicamente en el caso de los productos agrícolas elaborados o semielaborados, es percibida por la sociedad en su conjunto, así como por el gobierno, como la principal causa del problema. La solución reside en la adopción de políticas eficaces en favor de la competencia, inexistentes en muchos países en desarrollo.

Una importante política de gestión del mercado son las operaciones de mercado abierto, es decir, la venta de existencias públicas para reducir o estabilizar los precios del mercado nacional. Estas operaciones solían ser bastante utilizadas, pero en la actualidad muchos países han eliminado tales programas. En Asia, en particular, estas medidas siguen empleándose activamente. Algunos ejemplos son las operaciones de mercado abierto llevadas a cabo por la Corporación Alimentaria de la India, Badan

Urusan Logistik in Indonesia y la Junta de Comercialización del Arroz en Viet Nam. Las empresas paraestatales mantienen las reservas de alimentos mediante la adquisición nacional o las importaciones, incluida la asistencia alimentaria, y desbloquean las existencias cuando los precios de los alimentos comienzan a aumentar, lo que podría suceder por razones estacionales o a causa del aumento de los precios en los mercados mundiales.

Estas medidas ejercen un efecto de control de los precios de los alimentos a corto plazo. No obstante, la disponibilidad de alimentos solamente puede aumentarse a la vez que se mantienen los precios mediante el desbloqueo de las existencias públicas, si éstas son suficientes. Esto puede ser un problema, porque la conservación de existencias es una operación que conlleva altos costos. Además, el desbloqueo de las existencias públicas para mantener los precios a un nivel reducido puede tener efectos negativos sobre los incentivos destinados a los productores y comerciantes y disminuir así el aumento de la producción y las inversiones. A diferencia de las medidas de redes de seguridad, estas operaciones no pueden dirigirse a grupos específicos, y también benefician a consumidores ricos que podrían no necesitar ayuda.

Dados los altos costos asociados a las operaciones de mercado abierto y la probabilidad de efectos negativos imprevistos, la mayoría de los gobiernos han preferido depender menos de las operaciones con existencias y más de las medidas de políticas comerciales para fomentar las importaciones o restringir las exportaciones para la estabilización de los precios. Las medidas comerciales se analizan más abajo. No obstante, en los casos en que los gobiernos no perciben el comercio como una fuente fiable de alimentos a corto plazo, seguirán realizándose operaciones de acumulación de existencias y de mercado abierto.

Reducción de aranceles para incrementar las importaciones de alimentos

Las tarifas de importación incrementan el precio de los alimentos importados, lo cual protege la producción nacional de la competencia internacional y, al mismo

tiempo, genera ingresos arancelarios para el gobierno. La reducción de las tarifas de importación incrementa el volumen de alimentos importados, lo que aumenta la oferta existente en el país y frena el aumento de los precios nacionales. Al afectar al mercado en su conjunto, esta política de reducción de las tarifas de importación tiene repercusiones en todos los hogares, tanto los que sufren de inseguridad alimentaria como los que no, a diferencia de las políticas específicas descritas anteriormente. Con el ascenso de los precios constatado durante 2007 y a comienzos de 2008, inicialmente muchos países disminuyeron sus aranceles y finalizaron eliminándolos a medida que los precios continuaron subiendo. Para compensar tal incremento drástico de los precios es necesario poder reducir los aranceles notablemente, y para ello en principio tales aranceles deben ser lo bastante altos. No obstante, si bien los aranceles fijados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) pueden ser elevados, los que se cobran en realidad, es decir, los aranceles aplicados, suelen ser mucho más bajos. Los datos disponibles sobre los aranceles muestran que la mayoría de los países en desarrollo no contaban con aranceles aplicados lo suficientemente altos como para emplearlos en la estabilización de los precios nacionales a medida que aumentaban los precios. En una muestra de 60 PBIDA en 2006, los aranceles aplicados sobre los cereales y los aceites vegetales más importantes ya eran bastante bajos —del orden del 8-14 % en promedio— y en la mayoría de los PBIDA los aranceles eran mucho más reducidos que estos valores medios. Esto significa que la reducción de estas cifras aplicadas e, incluso, su eliminación, sólo era suficiente para estabilizar una pequeña parte de la subida general de los precios mundiales, al menos un 50 % superiores en 2008 en comparación con los niveles de 2006. Por lo tanto, por sí sola la reducción de los aranceles no podía compensar el drástico aumento de los precios de los alimentos. La reducción o eliminación de las tarifas de importación también reduce los ingresos arancelarios, que pueden ser una importante fuente de fondos presupuestarios para muchos gobiernos. La eliminación de todas las tarifas de importación de alimentos haría



perder a los países menos adelantados unos 2 100 millones de USD en ingresos.

Además de reducir los precios nacionales y, así, los incentivos destinados a los agricultores y productores de alimentos para aumentar las inversiones y las producciones, la reducción de las tarifas de importación expone a los sectores agrícola y alimentario nacionales a una mayor competencia internacional. El aumento de la competencia puede constituir un desafío para la producción alimentaria nacional, que tendrá que realizar esfuerzos adicionales para incrementar su competitividad en beneficio de los consumidores. Sin embargo, en muchos países en desarrollo los sectores de la agricultura y la producción alimentaria son débiles, y podrían no soportar fácilmente la competencia, en especial en los casos en que su producción recibe apoyo de las importaciones. Por ello, existe el riesgo de perjudicar los esfuerzos de mejora de los sectores agrícola y alimentario nacionales. La reducción de las tarifas de importación podría tener repercusiones también en el tipo de cambio del país, ya que aumenta los incentivos para importar y se reducen las reservas de moneda extranjera. Esto podría ocasionar la depreciación de la moneda local, sobre todo en economías dependientes de la agricultura y la alimentación. Si los insumos agrícolas se importan y se pagan en moneda extranjera de valor cada vez mayor, podría resurgir el riesgo de que aumenten los precios de los alimentos, y se anularían los efectos de reducción de los precios generados por el recorte de las tarifas de importación.

Restricción de las exportaciones para incrementar la oferta nacional de alimentos

Aproximadamente una cuarta parte de los países del estudio de la FAO emplearon algún tipo de restricciones de las exportaciones con el fin de garantizar la disponibilidad nacional de alimentos. Estas restricciones varían desde el incremento o la instauración de impuestos a las exportaciones hasta la prohibición explícita de éstas. Quizás hayan sido las medidas más controvertidas de las diversas políticas introducidas en respuesta al aumento de los precios de los alimentos. No obstante, las normas

actuales de la OMC no limitan las políticas sobre impuestos a las exportaciones, mientras que las relativas a las restricciones y prohibición de las exportaciones son muy débiles y básicamente no vinculantes. Mediante el desvío de un cierto volumen de alimentos que, de lo contrario, habrían sido exportados a otros mercados nacionales, los precios nacionales se reducen y disminuye la carga soportada por los consumidores. Donde se emplean impuestos a las exportaciones, el gobierno incrementa también los ingresos fiscales, que se podrían emplear para financiar otras medidas, como las redes de seguridad. Por otro lado, al disminuir los precios nacionales, las restricciones a las exportaciones reducen también los incentivos a los productores. Los productores podrían dejar de destinar recursos a los productos gravados y derivarlos a otras actividades. Por ello, el resultado final podría ser una disminución de la productividad y la producción que, a su vez, podría invertir la reducción de los precios, objetivo perseguido inicialmente por la política. Sin embargo, la principal crítica de las restricciones a las exportaciones es que reducen el mercado internacional y pueden disparar la inestabilidad de los precios en los mercados mundiales, lo que perjudicaría a los consumidores de otros países. Esto ocurre especialmente cuando el país que impone las restricciones a las exportaciones es un exportador importante del producto en cuestión o cuando el volumen comercializado a nivel internacional es reducido. Las restricciones a las exportaciones tienen, asimismo, implicaciones a largo plazo: los productores de los países exportadores podrían desanimarse a invertir en agricultura y la competitividad de los precios de los productos exportados verse afectada negativamente en los mercados internacionales. En el caso de los países importadores podría verse perjudicada la imagen de los mercados mundiales como fuente fiable de suministro de alimentos y favorecida la adopción de una política de sustitución de las importaciones. Al igual que la reducción de las tarifas de importación, las restricciones a las exportaciones podrían tener repercusiones sobre los tipos de cambio. A medida que disminuyen los ingresos de las

exportaciones, la moneda local se verá presionada hacia la depreciación, lo que aumentará los precios nacionales de los bienes importados, incluidos los insumos agrícolas, y esto desincentivará aún más el incremento de la producción de alimentos.

Superación de las limitaciones del ámbito de la oferta y de las debilidades institucionales

A medio y largo plazo, el incremento de la producción y la productividad se considera la solución fundamental para conseguir la estabilidad de la oferta y los precios de los alimentos. En principio, unos precios agrícolas altos constituyen un incentivo para los productores para incrementar la producción. En este sentido, los precios altos de los alimentos pueden considerarse una buena oportunidad. Sin embargo, en muchos casos, para hacer realidad esta respuesta del suministro será necesario superar una serie de limitaciones por el lado de la oferta. Estas limitaciones incluyen no sólo los altos costos de los insumos y una serie de obstáculos infraestructurales, sino también las debilidades institucionales que ocasionan unos sistemas de comercialización ineficaces y problemas de acceso a insumos, crédito y tecnología. Las debilidades institucionales son una de las principales causas del deficiente rendimiento de la agricultura de los países en desarrollo, en particular de la producción de alimentos en África.

De manera general, estas limitaciones por el lado de la oferta no se pueden solucionar y superar a corto plazo. No obstante, es posible realizar ciertas acciones inmediatas para mejorar el acceso a los insumos necesarios, como semillas y fertilizantes, que pueden mejorar la disponibilidad de alimentos en la siguiente temporada de crecimiento. Si se ponen en práctica de modo eficaz, tales intervenciones inmediatas pueden aumentar los ingresos de los pequeños productores y quizá reducir el incremento de los precios en los mercados locales, lo que contribuiría a mejorar la situación nutricional de las familias compradoras netas de alimentos. No obstante, los costos presupuestarios de los programas para mejorar el acceso a insumos pueden ser elevados. Tales programas podrían incluir redes de seguridad productivas tales como



la distribución de semillas y fertilizantes, rápidos subsidios para reducir de manera selectiva el costo de los fertilizantes y las semillas y apoyo a las instituciones financieras para ayudar a aliviar la carga de los créditos. Es necesario diseñar cuidadosamente los esfuerzos requeridos para mejorar el acceso a los insumos con el fin de evitar todo efecto secundario adverso, tomando en consideración la disponibilidad de insumos adicionales y los posibles efectos sobre las redes de distribución del sector privado. Los sistemas de vales serán apropiados en los casos en que los mercados de insumos funcionen y haya disponibilidad de insumos aunque los productores no tengan el dinero suficiente para adquirirlos, ya que la libre distribución podría perjudicar a los mercados de insumos. En los casos en que los mercados de insumos no funcionen, se podrían distribuir paquetes de iniciación. Sin embargo, si los mercados locales de productos no están bien integrados, tales intervenciones, al promover el incremento de la producción, podrían resultar en un descenso de los precios de los alimentos locales en perjuicio de los productores y los sueldos de los trabajadores.

Es necesario complementar las medidas a corto plazo destinadas a mejorar el acceso a insumos con acciones a largo plazo para solucionar las debilidades institucionales, incluido el fomento del desarrollo del sector privado. Estas acciones incluyen la investigación y la difusión de tecnologías mejoradas mediante sistemas de extensión más eficaces, el desarrollo del mercado y la infraestructura del crédito y la mejora de la capacidad. Es necesario centrar el apoyo de manera particular en la ayuda a los productores rurales pobres —aquéllos con más dificultades para responder a los cambios de las señales del mercado— con vistas a que incrementen y comercialicen su producción. A menudo, carecen incluso de la información básica necesaria para tomar decisiones racionales y eficientes sobre qué producir y de qué manera hacerlo. Necesitan información sobre las oportunidades de mercado, las tendencias de los precios, los paquetes de insumos adecuados y las alternativas de producción y comercialización. La investigación agrícola debe centrarse en las necesidades de estos productores rurales pobres, y fortalecer mediante redes de extensión

más eficaces su capacidad de aprovechar los resultados de la investigación. La posibilidad de que los pequeños productores contribuyan por sí solos al incremento de la oferta de alimentos está limitada por los costos de la comercialización de productos y la adquisición de insumos, que requieren una cierta escala de operaciones para ser viables. Existen, por ejemplo, importantes economías de escala en el transporte de fertilizantes, y podría no ser rentable suministrarlos a pequeños productores cuyas necesidades son reducidas. No obstante, los pequeños productores pueden beneficiarse de estas economías de escala si se organizan para colaborar en el acceso a los insumos (incluido el crédito) y a la comercialización de productos. Su organización en grupos para comercializar sus productos de manera colectiva puede generar beneficios en las economías de escala en los ámbitos del almacenamiento y del transporte de productos para su comercialización. Las organizaciones de agricultores, las cooperativas y las asociaciones de productores pueden ayudar a los pequeños productores a acceder a los insumos y comercializar los productos de manera más eficiente y en mejores condiciones. Sin embargo, muchas organizaciones de productores son débiles y necesitan apoyo para reforzar su capacidad para desempeñar tales funciones.

Gestión del incremento de los precios de los alimentos para realizar inversiones

Si bien los precios altos de los alimentos se pueden considerar una buena oportunidad para favorecer el crecimiento de la agricultura, el sector agrícola y los hogares que generan productos podrían no beneficiarse a largo plazo si las ganancias inesperadas derivadas de los precios altos se consumen inmediatamente en lugar de invertirlas. A menos que el entorno institucional nacional ayude a crear oportunidades de inversión, los precios altos no tendrán efectos permanentes en el sector. Los gobiernos desempeñan un papel fundamental incluso si el sector no está protegido o si no cuenta con políticas de precios y comerciales. Si se pretende conseguir beneficios constantes en los países que generan productos y costos

mínimos en los países importadores, es necesario que el *boom* de precios de los productos sea gestionado correctamente por productores, consumidores y gobiernos. Habrá que poner en práctica políticas que proporcionen incentivos a los agentes privados y promuevan condiciones económicas favorables para las inversiones que lleven al crecimiento sostenible a largo plazo y a la reducción de la pobreza. Para ello hacen falta medidas en materia de políticas macroeconómicas y sectoriales.

¿Puede controlarse el riesgo de los precios elevados?

La volatilidad de los precios de los productos agrícolas genera riesgos para los participantes en el mercado, ya sean productores (riesgos relativos a los ingresos y a las ganancias derivadas de las exportaciones) o consumidores (riesgos relativos a los costos totales de las importaciones de alimentos). El aumento de los precios internacionales de los alimentos provocó la interesante cuestión de la medida en que los países en desarrollo dependientes de los productos e importadores netos de alimentos se podrían beneficiar en el futuro de un incremento del uso de instrumentos de gestión del riesgo basados en el mercado para hacer frente a las fluctuaciones de los mercados mundiales. Los futuros, las opciones y otras formas de contratos derivados pueden considerarse instrumentos para hacer frente a los cambios imprevisibles de los precios, tanto

de las importaciones como de las exportaciones. No obstante, tales instrumentos no están diseñados para estabilizar los ingresos de las exportaciones o los costos totales de las importaciones, sino para que tales ingresos y costos sean más previsibles. Esto puede ser beneficioso en la medida en que permite la planificación adecuada de los recursos financieros y de otro tipo. En teoría, la imprevisibilidad de los costos totales de las importaciones y los ingresos de las exportaciones de los países en desarrollo podría reducirse mediante una cobertura adecuada. Sin embargo, en la mayoría de los países es necesario superar una serie de obstáculos institucionales antes de que se pueda llevar a cabo la cobertura de las posiciones de las importaciones y exportaciones nacionales con el fin de promover la seguridad alimentaria.

Opciones en materia de políticas y medidas complementarias: la necesidad de emplear un enfoque de doble componente

La identificación de soluciones en materia de políticas adecuadas ante los problemas causados por el reciente y prolongado episodio de precios altos de los alimentos no resulta fácil, debido a la necesidad de emprender acciones inmediatas para proteger la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables y de establecer un fundamento sólido para que los precios y la oferta sean más estables en el futuro. Existe una relación

potencialmente estrecha entre las medidas de protección de los consumidores ante el alza de los precios de los alimentos y la mejora de la productividad agrícola. Unas medidas relativas a las políticas complementarias bien diseñadas pueden estimular a los productores de alimentos básicos reacios a asumir riesgos a arriesgarse e invertir en tecnologías mejores. Pueden estimular el desarrollo del mercado local, incrementar el volumen del mismo y reducir la volatilidad. Sin embargo, si tales medidas en materia de políticas no están bien diseñadas o se ponen en práctica de manera deficiente, pueden distorsionar los incentivos, reducir las inversiones y ser insostenibles en lo relativo a los recursos presupuestarios. Es necesario evitar este tipo de conflicto de políticas. Son necesarias redes de seguridad no distorsionadoras con el fin de abordar los problemas inmediatos de seguridad alimentaria de la población pobre vulnerable, conjuntamente con incentivos y apoyo al incremento de las inversiones y la productividad, para garantizar la seguridad alimentaria sostenible a largo plazo. Tal enfoque de doble componente proporciona una estrategia de políticas coherente que evita los conflictos relativos a éstas sobre los que se advierte más arriba. No obstante, los costos presupuestarios pueden ser prohibitivos para algunos gobiernos, y las posibilidades de financiar tales planes mediante préstamos internos o externos pueden ser limitadas. Por lo tanto, resulta necesario el apoyo internacional.

La necesidad de emprender una acción internacional

Parece haber un consenso cada vez mayor respecto a que la respuesta adecuada en materia de políticas ante un episodio duradero de altos precios de los alimentos debería ser un paquete de medidas de redes de seguridad para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad alimentaria dirigidas a los grupos más afectados, acompañado por medidas que favorezcan y faciliten la respuesta del suministro para estabilizar la oferta y los precios a medio y largo plazo. No obstante, también se reconoce que no todos los países en desarrollo tendrán los recursos, instituciones o conocimientos suficientes para diseñar y poner en práctica tales políticas. Las redes de seguridad conllevan un alto costo presupuestario y son una carga administrativa. Las políticas destinadas al incremento sostenible de la oferta de alimentos son, asimismo, exigentes en términos presupuestarios, y requieren invertir la tendencia a la baja de la inversión en agricultura. Como resultado, muchos países han recurrido a políticas más baratas y más fáciles de poner en práctica cuyo fin es incrementar la disponibilidad de alimentos y frenar los precios en los mercados nacionales, pero tales políticas podrían poner en peligro los incentivos a los productores para aumentar la producción y la productividad, y podrían tener efectos adversos sobre los socios comerciales. Por ello, numerosos países requieren apoyo internacional en forma de recursos y asistencia técnica. El problema de las políticas nacionales tiene también una dimensión internacional porque, sobre todo en el caso de las restricciones a las exportaciones, las políticas introducidas por un país para incrementar la disponibilidad local de alimentos y frenar los precios pueden reducir la disponibilidad e incrementar los precios en otros países. Por ello, es necesario realizar al menos debates internacionales sobre las opciones de política existentes para promover la

coordinación y evitar estos efectos secundarios negativos. Los problemas de la subida de los precios de los alimentos y las consecuencias de las políticas no afectan solamente a los países en desarrollo. Las opciones en materia de políticas de los países desarrollados, por ejemplo en lo relativo a los biocombustibles, también resultan importantes en el debate de las medidas que se deben tomar. De manera más general, muchos aspectos de los acontecimientos de los mercados internacionales de alimentos y del ámbito de las políticas pertenecen al área de trabajo de la OMC y están siendo negociados en la Ronda de Doha. Las disciplinas acordadas en la OMC versan sobre la elección de las respuestas relativas a las políticas ante los precios altos de los alimentos.

Los precios altos de los alimentos son un problema de alcance mundial y, por lo tanto, objeto de debate y de acción internacionales. La comunidad internacional se movilizó para hacer frente a lo que se percibió como una crisis alimentaria mundial mediante acciones de mitigación del impacto negativo de los altos precios de los alimentos sobre la población pobre que sufre inseguridad alimentaria y mediante la prestación de ayuda a millones de agricultores pobres de todo el mundo para aprovechar la oportunidad que representa el incremento de la demanda de sus productos. Las necesidades alimentarias inmediatas de la población pobre se están abordando mediante acciones a corto plazo, como el incremento de los recursos para la asistencia alimentaria, y redes de seguridad en los países en desarrollo, un mayor apoyo en cuanto a la balanza de pagos y el presupuesto para hacer frente al aumento de los costos alimentarios y energéticos y la financiación de programas de emergencia destinados a incrementar la producción agrícola en países con déficit de alimentos. A mediano plazo se están realizando esfuerzos para volver a situar la



Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos

La Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos, lanzada en diciembre de 2007, aborda los problemas actuales para evitar un deterioro ulterior. Esta Iniciativa ha instaurado medidas de emergencia por un valor de 40 millones de USD en 57 países. Gran parte de la labor llevada a cabo por la FAO implica la ampliación de los programas existentes para apoyar la agricultura y recuperar los medios de vida de la población rural pobre, el 80 % de la cual obtiene sus ingresos de la agricultura. La FAO está trabajando estrechamente con otros socios de las Naciones Unidas, concretamente el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, así como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras organizaciones regionales y bancos de desarrollo. Las medidas de la Iniciativa proporcionan, fundamentalmente, fondos de iniciación: cubren solamente las necesidades más inmediatas de los pequeños agricultores de los PBIDA y tienen como objetivo permitirles incrementar la producción agrícola en las próximas temporadas de plantación.

En un documento del programa de la Iniciativa relativa al aumento de los precios de los alimentos se indican las diversas acciones que los países necesitan realizar a corto plazo (hasta finales de 2009) para hacer frente a la crisis alimentaria derivada de los altos precios de los alimentos. Estas acciones son las siguientes:

1. Proporcionar semillas, fertilizantes y utensilios junto con buenos servicios de extensión para garantizar el uso óptimo de los insumos suministrados, lo que sentará las bases de la intensificación sostenible de la producción en el futuro.
2. Trabajar para mejorar infraestructuras tales como los sistemas de regadío, las

infraestructuras de mercado y las carreteras rurales.

3. Reforzar los conocimientos para añadir valor a los productos comercializables finales de los pequeños agricultores mediante el cultivo de variedades de mejor calidad y mayor rendimiento o mediante el empleo de técnicas de elaboración para diversificar los productos, junto con el fomento de contratos de suministro con empresas agrícolas seguras y beneficiosas para los agricultores.
4. Reducir las pérdidas, que en algunas ocasiones alcanzan hasta una quinta parte de la cosecha, a través de la mejora de la manipulación, la molienda y el almacenamiento, mediante la defensa de los cultivos y el ganado ante plagas y enfermedades (empleando, por ejemplo, sistemas integrados de gestión de plagas) y adoptando medidas para limitar las consecuencias de las catástrofes naturales.

La FAO ofrece asistencia y asesoramiento técnicos y en materia de políticas en todos estos ámbitos, así como la mejora de la capacidad y el apoyo de la puesta en práctica donde ya existen sólidos programas de emergencia. El documento del programa de la Iniciativa, complementado con planes de acción y propuestas de programas y proyectos específicos elaborados con los países, se está empleando en la actualidad para movilizar recursos con vistas a poner en práctica los planes de acción nacionales. El apoyo proporcionado por la Iniciativa se pone en marcha a petición de los países. Aquello que es necesario exactamente se determina mediante misiones de evaluación de las necesidades y consultas con los gobiernos. Ambas se centran en la identificación de los grupos más

vulnerables, que son los más afectados por el incremento de los precios de los alimentos. Tras estas consultas se identifican las posibles opciones de respuestas y medidas en materia de políticas existentes, pertenecientes a las siguientes áreas de acción:

- la provisión de programas de seguridad alimentaria, redes de seguridad y redes de apoyo social;
- la mejora del acceso a insumos básicos como las semillas y los fertilizantes;
- la ayuda para mejorar la gestión de los recursos hídricos y del suelo;
- el apoyo técnico en las áreas anteriores;
- la asistencia en materia de políticas, que incluye el análisis de las políticas comerciales y agrícolas actuales, los aranceles, los impuestos, el control de los precios, las políticas de competencia y mercado y las relativas a la seguridad alimentaria.

Los planes de acción nacionales resultantes se centran en la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables, y tienen como objetivo la creación de nuevas oportunidades de acceso a insumos, inversiones y tecnología para los pequeños agricultores y el aprovechamiento de los altos precios de mercado.

La FAO ha contribuido notablemente a la elaboración del Marco Integral de Acción (MIA), creado por el Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial en asociación con otros organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Todas las actividades realizadas en virtud de la Iniciativa son plenamente coherentes con el MIA y tienen como fin alcanzar los resultados a corto plazo establecidos en el Marco.

agricultura en el centro del programa de desarrollo e invertir así el continuo declive de las inversiones agrícolas para asegurar que se pueda seguir satisfaciendo la demanda de la población mundial, cada vez mayor, más urbanizada y rica. Además, se está promoviendo una mayor coordinación de políticas para asistir a los países a realizar elecciones relativas a las políticas eficientes con el fin de ampliar al máximo las sinergias en respuesta a los altos precios de los alimentos y evitar las situaciones en las que la intervención en el mercado de un país perjudica a otros.

Apoyo internacional para satisfacer las necesidades alimentarias inmediatas

La prioridad principal es garantizar el acceso a alimentos a los grupos más vulnerables. Los programas de redes de seguridad ampliados, similares a los descritos más arriba, se perciben como el medio más eficaz de alcanzar dicho objetivo. Estos programas incluirían asistencia en forma de alimentos, cupones o transferencias de efectivo, programas de empleo (alimentos o dinero por trabajo),

alimentación escolar y planes de seguros. Es necesario mejorar los programas específicos dirigidos a los grupos más vulnerables. No obstante, los programas de redes de seguridad suponen importantes costos presupuestarios y, por ello, muchos países en desarrollo necesitarán apoyo internacional para satisfacerlos. En el caso de los países con déficit alimentario, la subida de los precios de los alimentos hace que se incrementen los costos totales de las importaciones de alimentos lo que, junto con el aumento de sus costos energéticos, da lugar a la necesidad de



recibir ayuda con la balanza de pagos. El FMI y el Banco Mundial tienen un importante papel que desempeñar a la hora de proporcionar asistencia a tales países con su balanza de pagos y con su presupuesto. En caso contrario, se pondrían en peligro importantes programas y proyectos de desarrollo a medida que los escasos recursos nacionales se destinan a satisfacer las necesidades inmediatas de importación de alimentos.

La asistencia alimentaria disminuyó incluso cuando la necesidad de la misma aumentaba rápidamente. Los organismos de asistencia constataron que resultaba más costoso obtener alimentos a medida que subían sus precios. Esto originó solicitudes de los organismos de asistencia como el PMA de fondos adicionales para poder mantener sus niveles de ayuda. Las dificultades se agravaron a causa de los crecientes costos de transporte. En vista de los elevados precios de los alimentos, es necesario invertir la tendencia decreciente de la asistencia alimentaria e incrementar el apoyo internacional de los organismos de ayuda, especialmente el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los precios altos de los alimentos y el combustible hacen que la asistencia alimentaria llegue a menos gente con los mismos recursos. La asistencia alimentaria del PMA disminuyó casi continuamente desde 15 millones de toneladas en 1999 hasta 7 millones de toneladas en 2006. El costo al que hace frente el PMA para hacer llegar los alimentos a sus beneficiarios aumentó más del 70 % en el período 2002-07. Otros incrementos constatados entre finales de 2007 y comienzos de 2008 supusieron costos adicionales simplemente para mantener el bajo nivel actual de la asistencia. El PMA y el UNICEF tienen amplia experiencia en la creación de programas de redes de seguridad y en dirigirlos a los grupos más vulnerables, especialmente mujeres y niños. No obstante, necesitan recursos adicionales para responder de manera eficaz a la situación actual.

Es posible que a corto plazo se pueda incrementar la oferta de alimentos producidos a nivel nacional. Es necesario centrar la ayuda en los productores rurales pobres —aquéllos con más dificultades

para responder a los cambios de las señales del mercado— con vistas a que incrementen su producción y aprovechen la oportunidad ofrecida por el aumento de los precios de los productos.

Efectivamente, la producción de cereales por parte de los PBIDA, a excepción de China y la India, disminuyó un 2,2 % en 2007 a medida que se incrementaban los precios internacionales. El rendimiento de numerosos PBIDA sigue siendo mucho más bajo que en el resto del mundo debido a su retraso en el uso de fertilizantes, variedades de alto rendimiento, el regadío, la gestión integrada de nutrientes y plagas y la labranza de conservación. La asistencia internacional puede ayudar proporcionando las semillas y los fertilizantes necesarios.

Apoyo de las inversiones en agricultura

El episodio del alza de los precios de los alimentos sirve para recordar la fragilidad del equilibrio entre la oferta mundial de alimentos y las crecientes necesidades de la población mundial, pero también que la agricultura se ha dejado de lado en los esfuerzos mundiales de reducción de la pobreza. Por ello, si bien la necesidad inmediata es evitar el sufrimiento humano causado por el hambre y la malnutrición e inducir una rápida respuesta del suministro para restaurar un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos, todo ello se debe acompañar de acciones a mediano plazo que miren al crecimiento agrícola sostenible. Es posible incrementar sustancialmente la producción y la productividad agrícolas en los países en desarrollo, ya que no han aumentado porque los recursos destinados a la agricultura han descendido. Es necesario incrementar las inversiones públicas y privadas en la agricultura de los países en desarrollo. Como consecuencia, se requieren muchas más inversiones, especialmente para la gestión de los recursos hídricos, las carreteras rurales, las instalaciones de comercialización y almacenamiento, la investigación y la extensión, pero a pesar de ello las inversiones en la mejora de la productividad agrícola siguen una tendencia a la baja. Se ha registrado, además, un descenso en las inversiones en los centros de investigación agrícola

internacionales a pesar de que han surgido nuevos desafíos como el cambio climático y el aumento de la demanda de materias primas para la producción de biocombustibles.

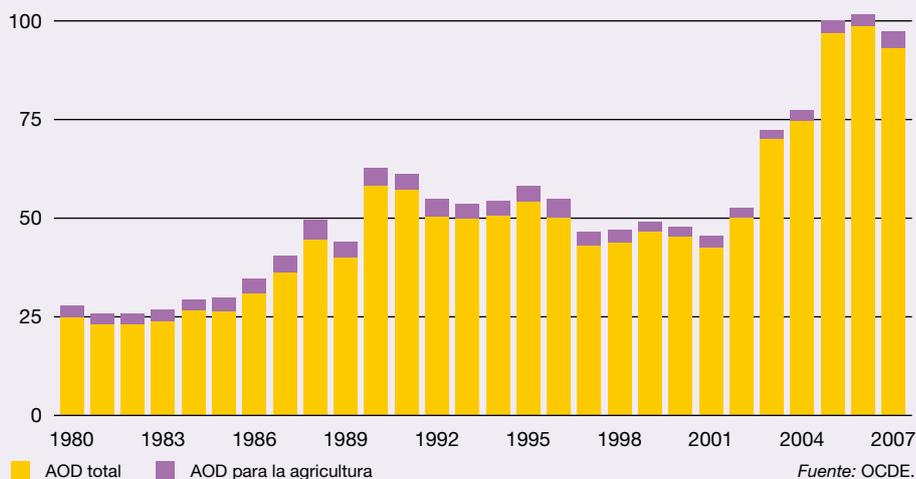
El descenso de los recursos destinados a la agricultura ha estado motivado principalmente por la drástica reducción de la asistencia externa a la agricultura. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) total —fondos bilaterales y multilaterales combinados— aumentó drásticamente de 43 949 millones de USD en 1997 a 120 942 millones en 2006 (cifras expresadas en el valor actual del dólar estadounidense). La AOD destinada al gasto directo en el sector agrícola también aumentó, aunque más lentamente, desde una cifra ligeramente superior a los 3 000 millones de USD hasta los 4 000 millones de USD en 2006.

No obstante, como porcentaje de la AOD total, la AOD destinada a la agricultura ha seguido disminuyendo, y pasó del 7 % en 1997 a menos del 4 % en 2002 y en adelante. Los datos de 2006, sin embargo, sugieren un ligero incremento de la proporción de la AOD total destinada a la agricultura.

Es necesario que los donantes incrementen la proporción de AOD dirigida a la agricultura. Numerosos donantes expresaron su voluntad de proporcionar fondos adicionales y prometieron abordar los problemas agrícolas y de seguridad alimentaria inmediatos y a largo plazo de los países en desarrollo en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial organizada por la FAO en junio de 2008. Es importante que tales compromisos se cumplan a pesar de la crisis financiera y la recesión mundial. De manera más general, la comunidad internacional necesita tomar medidas concretas para incrementar su capacidad de responder de manera coordinada y rápida a las peticiones de los países en desarrollo, no sólo de apoyo financiero, sino también de asistencia técnica, para reanimar el crecimiento agrícola a largo plazo. No obstante, los gobiernos de los países en desarrollo deben destinar recursos adicionales a la agricultura a partir de sus presupuestos nacionales y poner en práctica políticas que generen inversiones del sector privado en agricultura.

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)

Miles de millones de USD



Mejora del entorno relativo a las políticas

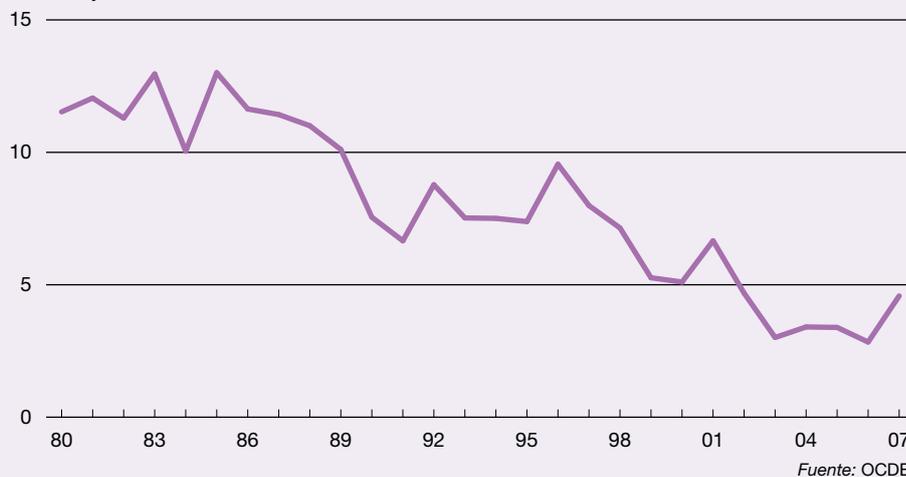
Además de la necesidad de garantizar el acceso a insumos productivos básicos, es necesario un entorno relativo a las políticas adecuado que permita a los productores responder a las oportunidades ofrecidas por los precios altos de los alimentos y realizar las inversiones necesarias para incrementar la productividad y la producción. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, algunas medidas en materia de políticas introducidas por los países en desarrollo para hacer frente al aumento de los precios de los alimentos han impedido una respuesta significativa

del suministro. Por ello, es necesario promover una mayor coherencia respecto a las políticas a nivel nacional. En algunos casos se han tomado malas decisiones en cuanto a las políticas debido, simplemente, a la falta de información fiable acerca de las variables básicas del mercado, como el suministro disponible, los precios y, especialmente, las existencias, tanto públicas como privadas. Existe una necesidad urgente de crear un sistema de información de mercado internacional extensivo y fiable que proporcione una base sólida para tomar decisiones respecto a las políticas más eficaces.

Las organizaciones internacionales pueden proporcionar asesoramiento y

Proporción de la asistencia oficial para el desarrollo total destinada a la agricultura

Porcentaje





apoyo sobre esta materia a los países en desarrollo para mitigar los efectos de los precios altos de los alimentos, mejorar la situación de la seguridad alimentaria, proteger los bienes productivos—incluidas las tierras—de los hogares rurales pobres y permitir que éstos se beneficien de las oportunidades creadas por los precios altos de los alimentos. El sistema de las Naciones Unidas puede divulgar experiencias y buenas prácticas conocidas para ayudar a los países a crear sus marcos y estrategias en materia de políticas. Por ejemplo, podría:

- ayudar a diseñar sistemas de seguimiento de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad;
- identificar y evaluar la eficacia de medidas alternativas que puedan mejorar la capacidad de los productores de responder a la mejora de las señales del mercado;
- analizar los efectos del cambio del apoyo a los productos alimenticios y de los impuestos sobre los mismos;
- estudiar de qué modo emplear los sistemas existentes de distribución de alimentos de modo eficiente y determinar los criterios de identificación más apropiados para vender alimentos a los grupos vulnerables;
- evaluar la función adecuada de las reservas de alimentos en la reducción de las fluctuaciones de los precios y en los déficit de emergencia a lo largo del año;
- determinar los medios más eficaces para permitir al sector privado participar más plenamente en el desarrollo agrícola y, especialmente, desempeñar una función crucial en el comercio de alimentos y suministro de insumos agrícolas.

El uso de medidas de políticas comerciales para incrementar la oferta nacional de alimentos podría tener repercusiones en otros países, en particular en el caso de las restricciones a las exportaciones. Esto implica la necesidad de que exista una mejor coordinación respecto a las políticas en el ámbito internacional, que podría ser facilitada por las organizaciones internacionales. Las políticas comerciales internacionales están sujetas a la jurisdicción de la OMC. Las normas de la OMC, actualmente en proceso de negociación en la Ronda de Doha,

constituyen el contexto de las respuestas relativa a las políticas comerciales para los precios altos de los alimentos. Las normas de la OMC se analizan en profundidad *infra*.

Los países en desarrollo pobres no son los únicos en donde se podrían introducir cambios respecto a las políticas para incrementar la oferta de alimentos y frenar la subida de los precios. Si, como parece ser, la producción de biocombustible es la receptora de productos y recursos que, de otra manera, habrían contribuido a la producción de alimentos, la reducción de los subsidios o el establecimiento de un límite máximo de uso en este sector podrían compensar las distorsiones del mercado. Como se indicó anteriormente, el mercado emergente de biocombustibles es una nueva e importante fuente de demanda de algunos productos agrícolas como el azúcar, el maíz, la yuca, las semillas oleaginosas y el aceite de palma, productos que también son alimentos básicos. Se cree que las políticas existentes, sobre todo las referidas a los subsidios, han impulsado en gran parte la desviación de los productos alimenticios básicos a la producción de biocombustible. Una de las cuestiones debatidas activamente en la actualidad es la compatibilidad de los subsidios del biocombustible con la OMC. Otra cuestión conexas es el efecto indirecto que ejercen los subsidios a la producción de biocombustible en los precios de los alimentos, y si esto constituye financiación cruzada desde el punto de vista del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y otros acuerdos. Además de estos aspectos jurídicos, existe también la cuestión ética de si se deberían eliminar subsidios que son totalmente legales desde la perspectiva de la OMC, pero que ejercen efectos negativos sobre la oferta de alimentos, la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Asegurar que las normas de la OMC apoyan las medidas en materia de políticas de respuesta a futuras crisis alimentarias

Uno de los problemas abordados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay fue la producción excesiva y las distorsiones comerciales causadas por los subsidios nacionales y a las exportaciones.

La Ronda de Doha está continuando el proceso de reforma en un sentido similar. Una pregunta que surge en el contexto de los precios altos de los alimentos es si es necesario reformular algunas de las normas comerciales para que los gobiernos y la comunidad internacional puedan responder mejor a las crisis alimentarias del futuro. Algunas de estas normas serían las relativas a la restricción a las exportaciones y la aplicación de impuestos a los alimentos básicos. Si bien el gravamen a las exportaciones no fue regulado por el acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay ni por las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, la regulación actual de las restricciones a las exportaciones es bastante débil, y únicamente requiere que el exportador las notifique con antelación y considere debidamente los efectos de las restricciones sobre el importador. Uno de los peligros de una regulación débil de las restricciones a las exportaciones es que despierta dudas sobre la fiabilidad del mercado mundial como fuente de suministro alimentario.

Es probable que las normas sobre asistencia alimentaria se endurezcan si la Ronda de Doha se concluye satisfactoriamente. Aunque esto evitará la elusión de los subsidios a la exportación, podría ser necesario reconsiderar las disposiciones provisionales de asistencia alimentaria en casos que no sean emergencias —probablemente casos como el episodio de los precios altos de los alimentos— para que se incluyan los niveles de activación adecuados que faciliten la prestación de asistencia alimentaria oportuna también en tales períodos.

Una tercera cuestión que surge en este contexto es el tratamiento especial de ciertos países. En la actualidad, los diversos tratamientos especiales existentes para contrarrestar los efectos negativos de la liberalización comercial se limitan solamente a los dos grupos de países mencionados en la *Decisión ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios* (la Decisión de Marrakech), es decir, los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de

alimentos (PDINA). Aparte de los países menos adelantados, existen numerosos PBIDA que no se encuentran entre los PDINA pero que también requieren un tratamiento especial o acceso a la asistencia alimentaria, crédito para la exportación, fondos de financiación alimentaria, etc.

La crisis actual de los altos precios de los alimentos se ha empleado tanto como argumento para exigir una resolución inmediata de las negociaciones de la Ronda de Doha como para oponerse a toda reducción mayor de la protección que pudiese resultar de un nuevo acuerdo. Quienes defienden un acuerdo importante para la liberalización mayor de los mercados agrícolas han sugerido que el nivel actual de protección y apoyo ha reducido los precios de los mercados mundiales y limitado los incentivos a las inversiones para incrementar la producción alimentaria en numerosos países importadores de alimentos, lo que ha contribuido a los recientes aumentos de los costos totales de las importaciones. Por el contrario, aquéllos que se oponen a tal acuerdo han señalado los indicios de que la liberalización resultaría en una presión al alza de los precios a medida que disminuye la producción de excedentes en los países que aplican subsidios. Tal vez lo más importante es que mostraron su preocupación en el sentido de que la mayor reducción del espacio disponible relativo a las políticas para que los países en desarrollo presten una adecuada protección a la promoción del desarrollo de su agricultura podría ocasionar una reducción aún mayor de las inversiones en el sector, lo que podría hacer que los países fueran aún más proclives a experimentar rápidos incrementos de los costos totales de las importaciones de alimentos en crisis futuras. Fue uno de los mecanismos propuestos para proteger los sectores agrícolas vulnerables, el mecanismo de salvaguardia especial, el principal obstáculo que ocasionó la ruptura de las negociaciones en julio de 2008.

En general parece que las normas actuales no limitan las respuestas en materia de políticas a los precios altos de los alimentos y que no era probable que el proyecto de acuerdo que estaba en negociación hubiese cambiado esta situación. No obstante, se podrían mejorar y reforzar numerosas normas para

promover futuras respuestas relativas a las políticas que son más apropiadas tanto para los países que las ponen en práctica como para sus socios de la OMC. El punto muerto actual representa una oportunidad para profundizar el debate y la negociación de normas y acuerdos que puedan reducir los posibles efectos negativos de las crisis futuras de los precios de los alimentos.

Un sistema de garantías mundiales del suministro continuado

Los picos mundiales de los precios de los alimentos generan efectos negativos graves sobre los países en los cuales las importaciones de alimentos constituyen una gran parte de su oferta alimentaria nacional y, entre éstos, afectan de manera aún más negativa a los numerosos PBIDA. Si se pretende mejorar la seguridad alimentaria en los PBIDA (la lista actual de la FAO consta de 82 países) y si se desean evitar las costosas políticas de autosuficiencia alimentaria, es necesario crear un sistema fiable de garantía de la oferta alimentaria para estos países sobre una base bilateral y, posiblemente, multilateral. Tal sistema se puede elaborar tomando como referencia los «protocolos de colaboración» existentes, como ha hecho la Agencia Internacional de Energía en el caso del petróleo. Los foros internacionales y regionales pertinentes pueden servir como lugar de debate y acuerdo de un sistema de protocolos por parte de todos los involucrados. Tales protocolos constituirían también una forma mejorada de colaboración internacional y deberían generar una situación en la que todos los participantes se verían beneficiados.

¿Qué papel desempeñarían las reservas regionales de alimentos?

El repunte de los precios mundiales de los alimentos, ocasionado, en parte, por el bajo nivel de las existencias mundiales de cereales, ha dado lugar a un debate acerca del papel que desempeñan las reservas regionales de alimentos en la mitigación de la escasez de alimentos y en la reducción de la volatilidad de los precios. Si se coordinan y gestionan de forma adecuada, las reservas regionales de alimentos pueden ayudar sobre todo a los países dependientes de las importaciones a



acceder a alimentos a precios estables, particularmente durante períodos de crisis. A pesar de que el concepto está bien fundamentado, la puesta en práctica de tales planes se ve dificultada por la necesidad de que existan acuerdos a priori entre las partes interesadas y participantes en la gestión, algo que ha resultado ser difícil de conseguir. En la actualidad existe únicamente un número reducido de tales planes y, por desgracia, la experiencia con ellos no ha sido satisfactoria. Por ejemplo, la experiencia con el Servicio de financiamiento de existencias reguladoras del FMI, un mecanismo de facilitación de la creación de existencias reguladoras, ha mostrado que la modesta estabilización de los precios conseguida en la práctica por tales existencias ha sido menor que los intereses y los costos generados por las existencias (FMI, 1999). De igual manera, la Reserva de arroz de emergencia de la ASEAN, un plan de reservas alimentarias establecido por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), solamente ha conseguido 87 000 toneladas de existencias, cifra que representa un volumen de consumo del 0,4 de un día (0,1 % de la demanda total) de los países de la ASEAN (MASP, 2005), y por ello no tuvo ninguna influencia sobre los precios.

Quizás las reservas alimentarias puedan emplearse de mejor modo destinándolas a la facilitación de la disponibilidad de alimentos durante épocas de escasez de alimentos en lugar de la estabilización de los precios, lo que requiere la disponibilidad de recursos para financiar importaciones. Por ello, un enfoque más viable para hacer frente a los riesgos de los precios de los alimentos sería la creación de mecanismos o fondos para asistir a los países en la financiación de sus importaciones de alimentos, especialmente durante las situaciones de emergencia repentinas y graves.

La cuestión de un acuerdo mundial para garantizar la financiación de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos

La cuestión de las posibles dificultades existentes a la hora de financiar el nivel normal de importaciones de alimentos

durante las crisis alimentarias ha sido un problema recurrente para los PDINA desde el período de negociaciones de la Ronda Uruguay, que resultaron en la Decisión de Marrakesh. Uno de los instrumentos de respuesta incluidos en esta Decisión es la existencia de fondos internacionales de financiación de alimentos. El trabajo realizado por la FAO y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desde la Ronda Uruguay ha revelado algunas limitaciones con las que se enfrentan los importadores de los países en desarrollo en épocas de necesidad de importaciones de alimentos adicionales (causadas por perturbaciones nacionales) o de subida de los precios internacionales. Una de las más graves es el crédito y los límites de exposición que las instituciones financiadoras de las exportaciones, principalmente los bancos, se imponen en el caso de la financiación destinada a diversos países en desarrollo. En las épocas en que se necesita una financiación mayor, como la que acompañó al reciente período de precios altos de los alimentos, estos límites impiden que los exportadores privados de países menos adelantados y a los PDINA y los importadores de estos países obtengan las cartas de crédito necesarias para financiar las exportaciones e importaciones incluso si los importadores de los países en desarrollo tienen la capacidad de abonarlas. La idea que surgió de esta situación es la creación de un sistema de garantías públicas, acordadas nacional o internacionalmente, para las instituciones financieras de países tanto en desarrollo como desarrollados, con el fin de incrementar los límites de crédito correspondientes bajo condiciones específicas.

Este concepto en sí mismo no es revolucionario. En los últimos años el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo han introducido planes de facilitación del comercio similares para añadir capacidad de riesgo al mercado. En el ámbito bilateral, el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos de América, el Ministerio de Agricultura del mismo país y otros organismos llevan años haciéndolo. No obstante, pocas de estas medidas se han

dirigido a los importadores de alimentos de los países menos adelantados y los PDINA, y estos planes no tienen los componentes apropiados de creación de capacidad para los bancos locales, que suelen ser el eslabón más débil de la cadena. Además, los países de la OCDE firmaron un compromiso para crear un mecanismo de esta naturaleza en la fase previa a la creación de la OMC.

En este contexto, en 2005 la FAO y la UNCTAD propusieron, en un documento que se hizo circular entre las delegaciones de Ginebra, la creación del Mecanismo de Financiación de las Importaciones de Alimentos (MFIA). El MFIA no supondría la creación de nuevas instituciones ni la obtención de recursos financieros adicionales, sino que proporcionaría garantías adicionales, mediante el uso de mecanismos multilaterales existentes, a los bancos pertinentes de financiación de exportaciones e importaciones de países exportadores e importadores para los costos adicionales de las importaciones de alimentos durante épocas en que los costos totales de las importaciones son superiores a lo normal. La financiación se haría llegar a los comerciantes a través de bancos centrales y comerciales, y el gobierno del país receptor proporcionaría garantías soberanas. El mecanismo emplearía las garantías de los donantes para permitir a los bancos ampliar el crédito correspondiente. A diferencia de algunos de los planes de financiación internacionales actuales, el préstamo no estaría limitado por ninguna condición, como, por ejemplo, la posición deficiente de la balanza de pagos del país receptor del préstamo. No obstante, en línea con la Decisión de Marrakesh, se podría conceder prioridad en los préstamos a los

países menos adelantados y los PDINA que se enfrentan a crisis alimentarias. Según los cálculos realizados por la FAO, entre 1974 y 2003 un sistema tal de garantías tendría que haber garantizado la financiación adicional de tan sólo el 2 % de los costos totales de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados y de los PDINA. Teniendo en cuenta las dudas existentes con respecto a la viabilidad de mantener las reservas físicas de alimentos, podría ser oportuno, en el contexto del reciente incremento de los precios de los alimentos, volver a examinar el fundamento de esta propuesta y estudiar cómo ponerla en práctica.

Mobilización de la acción internacional

En la Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en junio de 2008, se debatió la necesidad de emprender una acción internacional para asistir a los países en desarrollo que sufrían las consecuencias de los precios altos de los alimentos y las formas que tal asistencia podría tomar. Se reunieron representantes de 181 países, incluidos 43 jefes de Estado y más de 100 ministros y representantes de alto nivel de organizaciones internacionales, ONG y organizaciones de la sociedad civil, para examinar los problemas y abordar los desafíos originados por los altos precios de los alimentos.

En la Declaración de la Conferencia de Alto Nivel se hizo un llamamiento a la comunidad internacional para incrementar la asistencia destinada a los países en desarrollo afectados de forma más negativa por los precios altos de los

alimentos mediante un programa de acción urgente y coordinada. Se instó a los donantes y a las instituciones financieras internacionales a prestar apoyo a la balanza de pagos y también presupuestario a los países de bajos ingresos e importadores de alimentos, y a garantizar a los organismos internacionales recursos suficientes para incrementar y mejorar su asistencia alimentaria y apoyar sus programas de redes de seguridad. En la Declaración se solicitó la asistencia a los países con la puesta en práctica de políticas y medidas para ayudar a los productores a incrementar su producción. El alcance de un consenso sobre las cuestiones más conflictivas acerca de los biocombustibles y su relación con la disponibilidad y los precios de los alimentos resultó ser más difícil, y se solicitó una investigación más profunda al respecto.

Si bien la Conferencia de Alto Nivel no pretendía ser un evento de recaudación de fondos, diversos países donantes y organizaciones financieras internacionales aprovecharon la oportunidad para anunciar la notable aportación financiera adicional de 12 000 millones de USD. Lo que quizá es más importante a medio y largo plazo es que el resultado de la Conferencia de Alto Nivel indica un nuevo reconocimiento de la importancia de la agricultura, que se vuelve a situar en un lugar central del programa para el desarrollo, así como el compromiso para invertir la tendencia a la baja de la ayuda al desarrollo destinada a la agricultura. En la Conferencia de Alto Nivel se hizo un llamamiento claro para incrementar la producción alimentaria y la inversión en agricultura con vistas a garantizar la seguridad alimentaria.

Cuadro 1

Respuestas en materia de políticas al aumento de los precios de los productos básicos en diversos países

Políticas	África subsahariana																							
	Angola	Benin	Burkina Faso	Burundi	Camerún	Chad	Côte d'Ivoire	Eritrea	Etiopía	Ghana	Guinea	Guinea-Bissau	Kenya	Lesotho	Liberia	Madagascar	Malawi	Mozambique	Namibia	Niger	Nigeria	República Centroafricana	República Dem. del Congo	
Relativas al consumo																								
Asistencia alimentaria de emergencia y específica				■	■	■			■				■			■								■
Transferencia de efectivo									■									■						
Alimentos por trabajo									■				■			■								
Alimentación en escuelas u hospitales	■		■										■			■								
Subsidio de los precios de los consumidores									■															
Control y estabilización de los precios de los consumidores		■	■		■											■				■		■		
Reducción/eliminación de los impuestos del consumo			■													■								
Relativas a la producción																								
Control de los precios de los productores																								
Reducción de los impuestos a los productores			■	■	■				■				■	■				■		■		■	■	
Subsidios a la producción																						■		
Subsidios a los insumos													■			■				■		■	■	
Relativas al comercio																								
Prohibición de las exportaciones de insumos																								
Prohibición de las exportaciones									■		■					■	■							
Limitación o control a las exportaciones			■																					
Subida de las tarifas de exportación																								
Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación		■	■													■				■		■	■	
Otras políticas																								
Con efectos a largo plazo			■	■					■				■			■		■		■		■	■	■



Chad

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: producto básico principal (grano) a los grupos vulnerables

Côte d'Ivoire

-

Eritrea

-

Etiopía

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: cereales (tef, cereales) a los grupos vulnerables
- Transferencia de efectivo: a los grupos vulnerables
- Alimentos por trabajo: alimentos (tef, cereales) a los grupos vulnerables
- Subsidio de los precios de los consumidores: cereales
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Prohibición de las exportaciones: cereales
- Con efectos a largo plazo: alimentos por bienes; mejora de la productividad agrícola

Ghana

-

Guinea

- Prohibición de las exportaciones: todos los productos agrícolas (incluidos los ganaderos)

Guinea-Bissau

-

Kenya

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: alimentos (maíz, leche) a los grupos más pobres
- Alimentos por trabajo: alimentos básicos (derivados del maíz o la leche)
- Alimentación en escuelas u hospitales: alimentos básicos
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Subsidios a los insumos: producción agrícola: un préstamo gubernamental
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola (*Vision Kenya 2030*)

Lesotho

- Reducción de los impuestos a los productores: granos

Liberia

-

Madagascar

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: arroz, harina de trigo, galletas
- Alimentos por trabajo: alimentos básicos; cupones de alimentos
- Alimentación en escuelas u hospitales: arroz, pan, leche
- Control y estabilización de los precios de los consumidores: arroz
- Reducción/eliminación de los impuestos del consumo: arroz
- Subsidios a los insumos: producción de arroz
- Prohibición de las exportaciones: arroz
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: arroz
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola; diversificación de las fuentes de alimentos básicos y su preparación (como la planificación para ampliar la producción de sorgo)

Malawi

- Prohibición de las exportaciones: maíz

Mozambique

- Transferencia de efectivo: a los grupos vulnerables
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

Namibia

-

Níger

- Control y estabilización de los precios de los consumidores: cereales
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Subsidios a los insumos: en proceso de consideración para los granos alimenticios

- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: arroz
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

Nigeria

- Control y estabilización de los precios de los consumidores: cereales
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Subsidios a la producción: arroz
- Subsidios a los insumos: producción de arroz: (semillas y fertilizantes gratuitos)
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: arroz
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

República Centroafricana

- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

República Democrática del Congo

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: producto básico principal (granos) a los grupos vulnerables
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

República Unida de Tanzania

- Prohibición de las exportaciones: maíz y otros productos agrícolas
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: maíz
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

Senegal

- Subsidio de los precios de los consumidores: arroz, trigo
- Control y estabilización de los precios de los consumidores: arroz, trigo
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: harina de trigo
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

Sierra Leona

- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

Somalia

-

Sudáfrica

- Transferencia de efectivo: a los grupos vulnerables
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Con efectos a largo plazo: incremento de los tipos de interés para reducir la inflación

Sudán

- Reducción de los impuestos a los productores: granos

Swazilandia

-

Uganda

- Alimentación en escuelas u hospitales: alimentos (incluidos el maíz y la leche)
- Reducción de los impuestos a los productores: maíz
- Con efectos a largo plazo: aumento de las inversiones en agricultura

Zambia

- Subsidios a los insumos: maíz
- Prohibición de las exportaciones: maíz
- Limitación o control a las exportaciones: maíz
- Con efectos a largo plazo: aumento de las inversiones en agricultura

Zimbabue

- Control y estabilización de los precios de los consumidores: maíz, sorgo, trigo
- Reducción de los impuestos a los productores: granos

CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE

Arabia Saudita

- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: lácteos, aceite vegetal, trigo

Argelia

- Con efectos a largo plazo: inversiones a largo plazo en agricultura

Egipto

- Transferencia de efectivo: a los grupos vulnerables
- Subsidio de los precios de los consumidores: trigo, pan y otros alimentos
- Prohibición de las exportaciones: arroz
- Limitación o control a las exportaciones: productos agrícolas importantes (productos básicos, lácteos)
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: lácteos, aceite comestible, arroz

Iraq

–

Jordania

- Con efectos a largo plazo: subida de los sueldos de algunos funcionarios

Líbano

- Subsidio de los precios de los consumidores: trigo

Marruecos

- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Subsidios a la producción: piensos (para la producción ganadera)
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: trigo

Mauritania

- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: alimentos en general

Túnez

- Transferencia de efectivo: a los grupos vulnerables

Yemen

- Subsidio de los precios de los consumidores: trigo

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Argentina

- Prohibición de las exportaciones: maíz
- Subida de las tarifas de exportación: granos, soja, semillas oleaginosas

Bolivia

(Estado Plurinacional de)

- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Prohibición de las exportaciones: granos, soja, carne
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: maíz, arroz, aceite de soja, trigo, productos derivados del trigo, carne
- Con efectos a largo plazo: mejora de la productividad agrícola

Brasil

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: alimentos a los grupos vulnerables
- Transferencia de efectivo: a los grupos vulnerables
- Alimentación en escuelas u hospitales: alimentos
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: trigo

Chile

- Con efectos a largo plazo: incremento de las importaciones de harina de trigo procedentes de Argentina

Cuba

–

Ecuador

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: alimentos a los grupos vulnerables
- Control y estabilización de los precios de los consumidores: trigo, harina de trigo, pan
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: trigo y harina de trigo procedentes de países de la zona

El Salvador

- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: harina de trigo procedente de países de la zona

Guatemala

- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: harina de trigo procedente de países de la zona

Haití

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: arroz a los grupos vulnerables
- Control y estabilización de los precios de los consumidores: arroz

Honduras

- Alimentación en escuelas u hospitales: alimentos (incluido el maíz)
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Prohibición de las exportaciones: maíz
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: harina de trigo procedente de países de la zona

México

- Alimentación en escuelas u hospitales: alimentos (incluido el maíz)
- Reducción/eliminación de los límites y tarifas de importación: maíz
- Con efectos a largo plazo: plan de reducción de una tercera parte de los precios de los fertilizantes; permiso para plantar experimentalmente cultivos modificados genéticamente (incluido el maíz)

Nicaragua

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: trigo y otros alimentos
- Control y estabilización de los precios de los consumidores: trigo
- Con efectos a largo plazo: innovación en la preparación de alimentos: pan de patata en sustitución del pan de trigo

Perú

- Reducción de los impuestos a los productores: granos

República Dominicana

–

ASIA

Afganistán

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: arroz a los grupos vulnerables
- Reducción de los impuestos a los productores: granos

Bangladesh

- Asistencia alimentaria de emergencia y específica: alimentos a los grupos vulnerables
- Alimentos por trabajo: alimentos básicos a los grupos vulnerables
- Subsidio de los precios de los consumidores: arroz
- Control de los precios de los productores: arroz
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Prohibición de las exportaciones: aceites de palma y de soja

Camboya

- Alimentos por trabajo: alimentos básicos (especialmente arroz) a los grupos vulnerables
- Prohibición de las exportaciones: arroz
- Limitación o control a las exportaciones: productos agrícolas importantes

China

- Transferencia de efectivo: a los grupos vulnerables
- Alimentación en escuelas u hospitales: alimentos
- Control y estabilización de los precios de los consumidores: arroz, trigo, leche, huevos, pan
- Reducción de los impuestos a los productores: granos
- Subsidios a la producción: arroz, ganado
- Prohibición de las exportaciones de insumos: producción agrícola
- Prohibición de las exportaciones: arroz, maíz
- Limitación o control a las exportaciones: productos agrícolas
- Subida de las tarifas de exportación: granos
- Con efectos a largo plazo: reducción de riesgos y compensación por las pérdidas de la producción de aves de corral a causa de la gripe aviar

Cuadro 2

Tendencias de los precios reales de los productos básicos

	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Media 2000-05	2003	2004	2005	2006	2007
Índice de precios de los alimentos de la FAO (1998-2000 = 100)	194	129	105	102	101	106	109	116	138
Banano	746	675	559	476	351	478	532	578	562
Carne de vacuno	88	84	117	96	90	104	105	99	98
Mantequilla	164	131	99	68	57	74	85	69	111
Cacao	252	154	70	61	75	64	62	62	74
Café	322	215	109	56	49	57	79	82	89
Algodón	201	121	82	52	64	48	50	51	61
Cueros	104	98	96	70	64	61	58	59	60
Yute	1 087	599	380	269	226	256	256	325	277
Maíz	311	191	130	93	98	102	87	104	135
Colza	825	452	287	234	277	276	230	268	355
Arroz	932	504	329	203	187	224	254	266	278
Sisal	1 578	997	802	693	654	786	780	792	813
Sorgo	292	182	124	94	102	102	89	111	143
Soja	742	431	291	230	248	278	242	228	319
Azúcar	37,27	18,91	12,13	7,51	6,63	6,53	8,72	12,60	8,36
Girasol	1 004	470	364	259	269	294	268	258	410
Té	n.d.	3,14	1,96	1,52	1,41	1,51	1,44	1,67	n.d.
Trigo	371	237	153	123	143	128	n.d.	135	206

Nota:

Se toma como referencia el año 2000.

Datos de referencia para los precios de cada producto:

- banano, Ecuador (USD/tonelada);
- carne de vacuno, Australia, CIF Estados Unidos de América (centavos de USD/lb);
- mantequilla, Nueva Zelanda (centavos de USD/lb);
- cacao, precio indicativo de la ICCO (centavos de USD/lb);
- café, precio indicativo de la OIC (centavos de USD/lb);
- algodón, Estados Unidos de América (centavos de USD/lb);
- cueros, Estados Unidos de América (centavos de USD/lb);
- yute, Bangladesh (USD/tonelada);
- maíz, Estados Unidos de América (USD/tonelada);
- colza, Rotterdam (USD/tonelada);
- arroz, Tailandia 100 % B (USD/tonelada);
- sisal, África oriental y Brasil (USD/tonelada);
- sorgo, Estados Unidos de América, N.º 2, amarillo (USD/tonelada);
- soja, Rotterdam (USD/tonelada);
- girasol, Amsterdam (USD/tonelada);
- azúcar, CIA (centavos de USD/lb);
- té, Mombasa (USD/kg);
- trigo, Argentina (USD/tonelada).

n.d. = no disponible.

Fuente: FAO.



Precios mensuales de los productos básicos en términos nominales

	2007											
	En.	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Ag.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Índice de precios de los alimentos de la FAO (1998–2000 = 100)	135	138	139	141	143	150	155	160	170	174	179	186
Banano	639	655	648	648	689	779	734	697	665	659	651	648
Carne de vacuno	118	119	118	118	117	119	117	118	118	116	118	120
Mantequilla	88	92	94	107	100	116	142	160	168	172	188	184
Cacao	1 702	1 814	1 924	1 977	2 005	2 017	2 153	1 902	1 938	1 915	1 967	2 113
Café	106	104	100	99	100	107	106	108	113	116	114	118
Algodón	59	59	59	57	55	60	64	59	61	64	62	66
Cueros	76	78	78	78	77	73	68	67	68	67	68	68
Yute	330	330	325	325	325	325	330	330	330	330	350	370
Maíz	164	177	170	150	159	165	146	152	158	163	171	179
Colza	357	349	342	345	360	371	407	440	486	518	560	594
Arroz	318	322	325	322	325	333	337	336	332	338	358	376
Sisal	920	926	918	928	939	930	1 019	1 030	1 025	1 032	1 041	1 042
Sorgo	175	182	173	148	158	168	159	170	179	174	172	201
Soja	306	323	324	320	334	362	374	386	430	445	489	516
Azúcar	10,7	10,8	11,1	11,3	11,2	11,5	11,1	11,7	11,4	11,4	12,0	12,3
Girasol	338	339	346	368	395	416	456	513	636	697	711	704
Té	1,78	1,78	1,85	1,84	1,81	1,88	1,91	2,00	2,11	2,15	2,10	2,17
Trigo	183	175	187	209	219	239	249	273	325	321	290	310

(Continúa)

Cuadro 3 (continuación)
Precios mensuales de los productos básicos en términos nominales

	2008							
	En.	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Ag.
Índice de precios de los alimentos de la FAO (1998-2000 = 100)	195	215	217	214	215	219	213	201
Banano	689	792	1 027	967	923	868	722	799
Carne de vacuno	122	129	133	137	154	162	176	169
Mantequilla	184	184	181	179	178	182	184	171
Cacao	2 216	2 523	2 670	2 628	2 690	3 022	2 954	2 810
Café	122	139	136	127	127	131	133	131
Algodón	68	71	83	71	68	69	70	69
Cueros	65	65	66	67	67	67	68	n.d.
Yute	383	383	410	460	460	460	510	510
Maíz	206	220	234	247	242	281	267	232
Colza	645	700	758	709	713	722	679	596
Arroz	385	463	567	853	963	870	835	787
Sisal	1 088	1 088	1 092	1 141	1 141	1 142	n.d.	n.d.
Sorgo	226	224	230	242	242	277	234	211
Soja	536	579	576	556	570	625	634	557
Azúcar	11,7	10,7	9,8	9,8	9,2	8,0	8,6	8,5
Girasol	752	826	920	919	785	767	767	589
Té	n.d.							
Trigo	330	365	395	n.d.	n.d.	363	329	307

Nota:

Se toma como referencia el año 2000.

Datos de referencia para los precios de cada producto:

banano, Ecuador (USD/tonelada);

carne de vacuno, Australia, CIF Estados Unidos de América

(centavos de USD/lb);

mantequilla, Nueva Zelanda (centavos de USD/lb);

cacao, precio indicativo de la ICCO (centavos de USD/lb);

café, precio indicativo de la OIC (centavos de USD/lb);

algodón, Estados Unidos de América (centavos de USD/lb);

cueros, Estados Unidos de América (centavos de USD/lb);

yute, Bangladesh (USD/tonelada);

maíz, Estados Unidos de América (USD/tonelada);

colza, Rotterdam (USD/tonelada);

arroz, Tailandia 100 % B (USD/tonelada);

sisal, África oriental y Brasil (USD/tonelada);

sorgo, Estados Unidos de América, N.º 2, amarillo (USD/tonelada);

soja, Rotterdam (USD/tonelada);

girasol, Amsterdam (USD/tonelada);

azúcar, CIA (centavos de USD/lb);

té, Mombasa (USD/kg);

trigo, Argentina (USD/tonelada).

n.d. = no disponible.

Fuente: FAO.

Lectura e información adicionales

- Banco Mundial.** 2007. *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*. Washington, DC (también disponible en <http://www.bancomundial.org/pubsdocs/>).
- FAO.** 2007. *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2006*. Roma (disponible también en www.fao.org/publications/soco/index_es.htm).
- FAO.** 2008a. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008*. Roma (disponible también en www.fao.org/publications/sofi/index_es.htm).
- FAO.** 2008b. *Perspectivas alimentarias* (disponible en www.fao.org/giews/spanish/fo/index.htm).
- FAO.** 2008c. *Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, 3-5 de junio de 2008, Roma*. Informe de la Conferencia (disponible en www.fao.org/foodclimate/conference/es).
- FAO.** 2008d. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2008*. Roma (disponible también en www.fao.org/publications/sofa/index_es.htm).
- FAO.** 2009a. *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria* (disponible en www.fao.org/giews/spanish/cpfs/index.htm).
- FAO.** 2009b. *Precios nacionales de los alimentos – base de datos e instrumento de análisis* (disponible en inglés en www.fao.org/giews/pricetool).
- FAO.** 2009c. *Situación alimentaria mundial* (disponible en www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/es).
- FMI (Fondo Monetario Internacional).** 1999. *Review of the Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility (BSFF) – Preliminary considerations* (disponible en inglés en www.imf.org/external/np/ccffbsff/review).
- FMI.** 2008. *Regional Economic Outlook – Middle East and Central Africa*. Washington (disponible en inglés en www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/MCD/eng/mreo0508.pdf).
- Gilbert, C.** 2006. Trends and volatility in agricultural commodity prices. En FAO. *Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability*, A. Sarris y D. Hallam, eds., págs. 31–61. Roma, FAO y Cheltenham (Reino Unido) Edward Elgar.
- IIPA (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias).** 2008. *High and rising food prices* (disponible en inglés en www.ifpri.org/presentations/20080411jvbfoodprices.pdf).
- IIPA.** 2009. *IFPRI's Action Plan for the Food Price Crisis* (disponible en inglés en www.ifpri.org/themes/foodprices/foodprices.asp).
- MASP (Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca de Japón).** 2005. *Toward a world free of starvation and poverty (introductory information on the International Food Stockholding Scheme and East Asia Emergency Rice Reserve)*. Tokio (disponible en inglés en www.maff.go.jp/eaerr.pdf).
- OCDE-FAO.** 2008. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*. París, OECD Publications (aspectos más destacados disponibles en www.fao.org/es/ESC/en/2/3/highlight_550.html).
- Rapsomanikis, G., Hallam D. y Conforti, P.** 2006. Market integration and price transmission paper in selected food and cash crop markets of developing countries: review and applications. En FAO. *Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability*, A. Sarris y D. Hallam, eds., págs. 187-217. Roma, FAO y Cheltenham (Reino Unido) Edward Elgar.
- The Economist.** 2007. The end of cheap food. 6 de diciembre.
- The Oil Drum.** 2009. *Discussions about energy and our future* (disponible en inglés en www.theoil Drum.com).
- Time.** 1974. The world food crisis. 11 de noviembre.

Publicaciones de la División de Comercio y Mercados de la FAO, 2006–08

Commodity Market Review 2007-2008 (2008)

Trade reforms and food security: case studies and synthesis (H. Thomas, ed.) (2006)

OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017 (2008; publicación conjunta con la OCDE)

OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016 (2007; publicación conjunta con la OCDE)

OECD-FAO Agricultural Outlook 2006-2015 (2006; publicación conjunta con la OCDE)

Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability (A. Sarris y D. Hallam, eds.) (2006; publicación conjunta con Edward Elgar)

WTO rules for agriculture compatible with development (J. Morrison y A. Sarris, eds.) (2007)

Examen de las políticas sobre productos básicos agrícolas de la FAO

1. *Policies for Basic Food Commodities: 2003-2004* (2006)

Procedimientos de la FAO relativos a los productos básicos y al comercio

2006

2. *Governance, coordination and distribution along commodity value chains*

Documentos técnicos de la FAO sobre productos básicos y comercio

2008

11. *Value-adding standards in the North American food market. Trade opportunities in certified products for developing countries* (P. Liu, ed.)

2007

10. *Rural household vulnerability and insurance against commodity risks – Evidence from the United Republic of Tanzania* (A. Sarris y L. Christiaensen)

2006

9. *Agriculture and poverty in commodity dependent African countries: a rural household perspective from the United Republic of Tanzania* (A. Sarris, S. Savastano y L. Christiaensen)
8. *The agricultural dimension of the ACP-EU Economic Partnership Agreements* (S. Koroma y J.R. Deep Ford, eds.)

Documentos de trabajo de la FAO sobre investigación de políticas comerciales y de productos básicos

2008

25. *WTO provisions in the context of responding to soaring food prices* (R. Sharma y P. Konandreas)
24. *China, India and AFTA: evolving bilateral agricultural trade and new opportunities through free trade agreements* (R. Sharma)

2007

23. *Liberalizing trade under structural constraints in developing countries: A general equilibrium analysis of Tanzania* (P. Conforti y A. Sarris)

2006

22. *Threshold cointegration in the sugar-ethanol-oil price system in Brazil: evidence from nonlinear vector error correction models* (G. Rapsomanikis y D. Hallam)
21. *Estimating price elasticities of supply for cotton: a structural time-series approach* (B. Shepherd)
20. *Market access and preferential trading schemes: evidence from selected developed and developing countries* (P. Conforti y L. Salvatici)
19. *The role of agriculture in reducing poverty in Tanzania: A household perspective from rural Kilimanjaro and Ruvuma* (A. Sarris, S. Savastano y L. Christiaensen)
18. *Producer demand and welfare benefits of rainfall insurance in Tanzania* (A. Sarris, P. Karfakis y L. Christiaensen)
17. *Household vulnerability in rural Tanzania* (A. Sarris y P. Karfakis)

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009

Durante el primer semestre de 2008 el mundo se enfrentó con los precios de los alimentos más altos de los últimos 30 años y con una crisis de inseguridad alimentaria mundial. Si bien desde entonces los precios han descendido, siguen estando por encima de los niveles de los últimos años, y se prevé que continúen así. La FAO calcula que la escalada de los precios de los alimentos empujó a otros 115 millones de personas al hambre crónica durante 2007 y 2008, lo cual eleva a casi 1 000 millones el total de personas que padecen hambre en el mundo.

En el presente informe se explica por qué aumentaron los precios de los alimentos y las medidas que se deben tomar para garantizar que el episodio del alza de los precios de los alimentos constituya una oportunidad para que los agricultores de los países en desarrollo ayuden a mantener la oferta alimentaria mundial a precios asequibles. Además, se centra en la medida en que los «nuevos» factores —la demanda de biocombustible, los precios récord del petróleo y el aumento de la demanda de alimentos en China y la India— pueden explicar la repentina inflación de los precios, así como el papel que desempeñaron los factores tradicionales del mercado. En el presente informe se analiza también la razón por la cual pocos productores de los países en desarrollo respondieron incrementando las inversiones y la producción. El aumento de los precios de los alimentos y la consiguiente crisis alimentaria son cuestiones de preocupación internacional que requieren una acción concertada: es urgente que se refuerce la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial.

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009 tiene por objetivo poner a disposición de un público amplio un tratamiento accesible de las cuestiones relativas a los mercados de los productos básicos agrícolas y las políticas afines. Se pretende ofrecer un planteamiento objetivo y sencillo de las cuestiones económicas dirigido a todos los interesados en los acontecimientos del mercado de productos básicos agrícolas y sus repercusiones en los países en desarrollo.

ISBN 978-92-5-306280-5



9 789253 062805

108545/1/6.09/1000

