

¡Las papas queman!

Las causas y consecuencias de la carestía de los alimentos

Nora Lustig¹

4 de junio, 2008

Por publicarse en revista NEXOS, Julio 2008

Hasta hace poco tiempo, irónicamente, la queja principal de los países en desarrollo era que los precios de los productos agrícolas se mantenían artificialmente bajos en el mercado internacional—y con ello se dejaba fuera de la competencia a millones de productores--debido a la política de subsidios hacia el sector en los países avanzados.² La injusticia prevaleciente en las reglas del juego, se decía, condenaba a una parte del mundo en desarrollo a vivir en la pobreza. Hoy la preocupación central es la opuesta: los precios de los productos agrícolas y con ello el de los alimentos han subido a niveles inesperados e inusitados, situación que está teniendo consecuencias graves sobre los niveles de vida de la población mundial.

En los últimos cinco años, los precios internacionales de los granos básicos han aumentado de manera sistemática después de casi dos siglos de tendencia a la baja a excepción de los años setenta. Como puede observarse en las Gráficas 1 y 2, hasta mediados del año pasado el aumento fue gradual. A partir de finales de 2007 y durante el primer trimestre de 2008, el incremento de precios comenzó a acelerarse. Según el Instituto Internacional de Investigación sobre Política Alimentaria (o IFPRI por sus siglas en inglés), a partir de 2003 los precios mundiales del maíz y el trigo más que se duplicaron, de la mantequilla y la leche se triplicaron, y de la carne de res y de pollo casi se duplicó; en el caso del arroz, el precio se duplicó en el lapso de los últimos cuatro meses (!).

¹ Nora Lustig es Shapiro Visiting Professor of International Affairs, George Washington University.

² La política fue calificada de “anti-pobre” tanto por la ortodoxia (Banco Mundial) como las visiones alternativas (PNUD). La literatura económica está llena de estimaciones de los enormes beneficios para los pobres del mundo que la liberalización del sector agrícola traería principalmente porque los precios podrían subir al nivel que la oferta y la demanda dictaran.

¿A qué se debe este cambio tan marcado en la tendencia? Como veremos, están en juego tanto factores estructurales como coyunturales. Lo importante es que el consenso actual sugiere que--si bien la aceleración reciente obedece en parte a razones temporales y podría revertirse--es improbable que en los próximos diez años los precios caigan a los niveles observados en 2000-03. La era de alimentos baratos que duró aproximadamente tres décadas parece haber llegado a su fin.

Siendo los alimentos artículos de primera necesidad y dada su gran importancia en la canasta de consumo sobre todo de los grupos de bajos ingresos, el incremento de precios observado tiene impactos dramáticos e inmediatos sobre los niveles de vida de una parte importante de la población mundial. Para muchos países está teniendo también efectos macroeconómicos que se manifiestan en presiones inflacionarias y desequilibrio en la balanza de pagos. El efecto sobre el poder adquisitivo de las familias pobres y la frustración que esto causa, además, es peligrosamente desestabilizadora en el ámbito político. Las escenas de niños haitianos comiendo tortillas hechas de barro y las protestas —algunas violentas—que han ocurrido en más de 30 países son apenas un indicador palpable de la devastación y el caos que, de no contrarrestarse, el incremento de los precios de los alimentos puede causar de manera generalizada.³

Ante las presiones económicas, políticas y sociales que el aumento de precios de los alimentos trajo consigo, los gobiernos de países en desarrollo han intentado defenderse de diversas maneras: reduciendo o eliminando las barreras comerciales a la importación, poniendo restricciones a las exportaciones, acumulando existencias para evitar escasez, introduciendo o intensificando el control de precios, apreciando su moneda, otorgando subsidios a los productos agrícolas e incrementando las transferencias monetarias y en especie que recibe la población más pobre.⁴ Como veremos, algunas de estas medidas

³ Los productos agrícolas destinados a alimentos básicos tienen esa peculiar característica posiblemente más que ningún otro bien en el mercado: un aumento (disminución) de sus precios puede a la vez ser positivo y negativo para la población pobre. Esto es la simple consecuencia de que un número importante de los pobres en el mundo son vendedores netos de estos productos y un número también muy importante son compradores netos. Este es un dilema que ha perseguido y continúa persiguiendo a muchos gobiernos. Este dilema estuvo detrás de las políticas que siguió México hasta finales de los setenta donde, frecuentemente, se intentó subsidiar a ambas partes de la ecuación: a través de precios de garantía y subsidios diversos a los productores y a través de los subsidios generalizados a ciertos productos básicos para los consumidores.

⁴ El gobierno mexicano, por ejemplo, ha respondido a través del control de precios, la reducción de aranceles, y el aumento de las transferencias a la población pobre.

tienen como consecuencia exacerbar el problema porque ponen mayor presión alcista sobre los precios a nivel mundial.

Las causas de la carestía

Los factores estructurales: el crecimiento económico, el descuido de la agricultura y los biocombustibles

El incremento del precio de los alimentos a partir de 2003 y su aceleramiento a partir del último trimestre de 2007 se explica por factores estructurales y coyunturales. Entre los primeros destacan el aumento sistemático de la demanda de alimentos ocasionada por el crecimiento del ingreso por habitante, la población y la tasa de urbanización a nivel mundial aunado a una oferta poco flexible debido a las restricciones en materia de tierras y agua, la baja inversión en infraestructura en el sector rural y en tecnología agrícola, así como de cambios climáticos.

En los últimos cinco años, el producto por habitante ha estado creciendo a más de 9 por ciento al año en la China y la India y más de 6 por ciento en muchos países de África. Mayores ingresos no sólo aumentan la demanda de alimentos sino que modifican su composición de granos a cárnicos y con ello incrementa la demanda indirecta de los primeros. Por otra parte, la producción prácticamente se ha estancado en varios países que tienen una participación alta en la oferta mundial como Estados Unidos, China e India y algunos países europeos.

La escasez relativa de productos agrícolas básicos se ha visto fuertemente agravada por la política de subsidios a biocombustibles (etanol en Estados Unidos y biodiesel en Europa). Según estimaciones de IFPRI, los subsidios al etanol en los Estados Unidos han tenido como consecuencia que un tercio de la producción de maíz se dedique a producción de biocombustibles comparado con un 5 por ciento hace una década. A raíz de ello disminuyó la oferta de maíz para consumo alimentario y de ahí la presión sobre su precio. IFPRI estima que el incremento en la demanda de biocombustibles (etanol y biodiesel) explica aproximadamente un 30 por ciento del incremento promedio en el precio de los granos básicos y oleaginosas. Es más, de continuar la actual política de

subsidios, se calcula que en 2020 los precios de maíz y oleaginosas crecerán un 26 y 18 por ciento (respectivamente) por encima de los niveles de 2007.

Como consecuencia de los factores anteriores, a partir del año 2000 la demanda de productos agrícolas básicos ha crecido más que la oferta y los *stocks* han disminuido de manera sistemática. Esto explica la tendencia alcista observada a partir de 2003. Sin embargo, estos factores no explican el aceleramiento vertiginoso que los precios experimentaron a partir del último trimestre de 2007. Si bien es cierto que parte del aceleramiento podría atribuirse al incremento de precios de los energéticos y el efecto de sequías en lugares como Australia, los factores más importantes parecen ser la reasignación de capital financiero—especulativo y no especulativo-- hacia instrumentos vinculados a los precios de las materias primas y la respuesta defensiva de algunos países que introdujeron restricciones a las exportaciones o comenzaron a acumular existencias a mayor velocidad.

Los factores coyunturales: la reasignación del capital financiero y las respuestas defensivas a nivel nacional

El aceleramiento del aumento de los precios de los alimentos (al igual que el de los metales, minerales y energéticos) es consecuencia de dos fenómenos macroeconómicos que se manifiestan en plenitud a partir de mediados del año pasado: las presiones inflacionarias a nivel global ocasionadas por un aumento de liquidez y la devaluación del dólar y las respuestas nacionales para defenderse de los incrementos de precios.

Ante la turbulencia de los mercados de crédito de los Estados Unidos (ocasionada por la crisis de hipotecas de baja calidad, o *subprime* como se las llama en ese país), una de las respuestas más importantes del gobierno norteamericano ha sido las fuertes inyecciones de liquidez y su consecuente reducción de la tasa de interés de EEUU. Esto, a su vez, ha tenido como consecuencia la devaluación del dólar que impacta el precio de los alimentos de manera directa porque el dólar es la denominación utilizada a nivel internacional para cotizarlos. Pero hay otro mecanismo que se ha desencadenado a raíz de la baja en las tasas de interés de los EEUU que tal vez esté afectando los precios de los alimentos: una presión inflacionaria a nivel global que se manifiesta primero en los precios de las materias primas por ser más flexibles que otros precios.

Algunos analistas también consideran que la aceleración del aumento de precios es producto de la reasignación de capital financiero de, por ejemplo, la bolsa y Bonos del Tesoro estadounidense o de simple efectivo hacia inversiones más lucrativas. Dadas las condiciones estructurales mencionadas arriba, entre esas inversiones están los instrumentos financieros vinculados a los precios futuros de los productos agrícolas. Esta re-asignación—que, por cierto, no necesariamente es especulativa—puede haber contribuido a la exacerbación de la presión sobre los precios de los productos agrícolas básicos y otras materias primas.⁵ Este último mecanismo es objeto de debate, sin embargo, ya que un conjunto de los llamados analistas de los mercados considera que no hay evidencia de que dichos movimientos de capital financiero puedan impactar los precios.⁶

El segundo factor coyuntural que está presionando los precios a la alza es la respuesta defensiva que gobiernos nacionales han adoptado frente al incremento de los precios de los productos agrícolas básicos. El reconocido especialista en política alimentaria, Peter Timmer,⁷ argumenta que el disparo del precio del arroz ocurrió en gran parte cuando la India —como respuesta a una mala cosecha de trigo por razones climáticas—decidió

⁵ Si bien no se conoce el orden de magnitud de la reasignación de capital financiero y menos aún su impacto preciso sobre el precio de los alimentos, la información sobre los volúmenes de transacción es indicativa de que un proceso de esta naturaleza está en marcha. Según la *Chicago Board of Trade*, por ejemplo, el volumen de instrumentos futuros (*futures*) de granos básicos aumentó en 32 por ciento durante el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2007. Se estima que la inversión de fondos indexados en materias primas subió de 13 mil millones de dólares en diciembre 2003 a 260 mil millones de dólares en marzo del 2008. Algunos sugieren que el componente especulativo de esta reasignación de capitales es el que ocasiona los disparos y la volatilidad de los precios y que esto es consecuencia de un proceso de desregulación de los mercados de futuros de las materias primas que empezó en los EEUU a principios de los noventa y se intensificó recientemente. Periódico canadiense “The Globe and Mail”, Mayo 31, 2008, p. B1.

⁶ En la medida en que se pueda conocer más sobre los movimientos del capital financiero, se podrá comprender mejor el papel que este mecanismo ha jugado en el aumento de precios reciente y el que jugará en la evolución futura cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos revierta su política y la tasa de interés estadounidense aumente, como sin duda ocurrirá tarde o temprano. Un indicador interesante sobre la relación entre los movimientos de la tasa de interés de los Estados Unidos y los precios de los productos agrícolas fue lo que ocurrió cuando la Reserva Federal disminuyó la tasa en 0.75 puntos porcentuales en lugar del 1 punto porcentual esperado, los precios de las materias primas cayeron en 10 por ciento, una de las caídas más altas de los últimos tiempos. El mecanismo en que ambos se relacionan puede ser el siguiente: una reducción mayor de la tasa de interés, hubiera tenido efectos más expansionistas en (o protegería más a) la economía estadounidense de la recesión y contribuido a una mayor devaluación del dólar, y ambos presionarían al alza a los precios de las materias primas. Al ser menor la reducción de la tasa de interés a la esperada, los inversionistas que apostaron a una suba de precio de las materias primas cambiaron sus expectativas y se deshicieron de instrumentos y con ello empujaron el precio a la baja.

⁷ Ver el blog del Center for Global Development de Washington, DC.

reemplazar el subsidio generalizado al trigo por uno para el arroz y para tener suficientes existencias al precio interno decidió imponer barreras a la exportación de arroz. Como la India es el segundo exportador de arroz en el mundo, esto causó un aumento considerable en el precio durante febrero de este año.

Pero la India no es el único país que ha reaccionado poniendo límites a las exportaciones. Según IFPRI, para abril de 2008 el número de países que introdujeron restricciones a la exportación de productos agrícolas básicos llegó a 15 y según el Banco Mundial a 18, incluyendo a productores de primer nivel. Por ejemplo, la China ha puesto restricciones a las exportaciones de arroz y maíz y la Argentina subió los impuestos a la exportación de soya, maíz y carne de res. La respuesta defensiva de países importadores, como el caso de las Filipinas con el arroz, ha sido acumular existencias en magnitudes muy superiores al pasado contribuyendo así a las presiones alcistas. Si bien estas medidas ayudan, por lo menos temporalmente, al país que las impone a desvincular el comportamiento del precio interno del externo, contribuyen a la escasez global y presionan los precios a la alza, dañando a los países importadores de alimentos y su población.⁸

Es precisamente porque parte del aceleramiento reciente está vinculado a la política de tasas de interés de los Estados Unidos y a los movimientos especulativos y defensivos en un mercado incierto y volátil que es difícil hacer escenarios sobre la evolución de los precios en el corto plazo. No es improbable que los factores coyunturales estén generando una “burbuja especulativa” o un excesivo aumento de los precios de las materias primas en lo general y de los productos agrícolas en lo particular. De ser así, en algún momento durante los próximos doce meses los precios bajarán.

Sin embargo, los factores estructurales continuarán presentes por muchos años y por ello el consenso es que los precios de los alimentos alcanzaron un nuevo *plateau* y no regresarán a los niveles prevalecientes a principios de este siglo. Uno de los problemas

⁸ Como siempre, es difícil establecer si vino primero “el huevo o la gallina”: ¿los gobiernos reaccionaron al efecto acelerador que tuvo sobre los precios la reasignación de capital financiero? o bien ¿contribuyeron a precipitar dicha reasignación porque el capital anticipó que ante la mayor escasez los rendimientos de las inversiones vinculadas a los precios de los alimentos subirían? Independientemente de quien empezó el “ping pong”, el hecho es que ambos se retroalimentaron de manera cada vez más intensa hasta el mes de abril de 2008 cuando se hizo evidente que la Reserva Federal de los EEUU ya no continuaría reduciendo las tasas de interés en el futuro. Si esto es pura coincidencia o la reacción de los mercados porque con esta decisión la caída del dólar quedaría contenida está por verse.

centrales es que si bien los precios más altos fungirán como estímulo para que en el corto plazo los productores agrícolas siembren más y en el mediano plazo se invierta en la infraestructura rural y tecnología para incrementar la productividad del sector agrícola—según el análisis de los expertos--en términos cuantitativos y por lo menos por una década la respuesta de la oferta será insuficiente para seguirle el paso a la demanda. Las razones principales son tres: i. la disponibilidad de tierra cultivable adicional es baja, ii. no ha habido descubrimientos tecnológicos que aumenten el rendimiento potencial (y la brecha entre el rendimiento real y el potencial se ha ido cerrando en todo el mundo a excepción de África) y iii. el costo de los insumos necesarios para alcanzar mayores rendimientos donde la brecha todavía existe o con la introducción de eventuales nuevas tecnologías es alto y creciente.

Las consecuencias de la carestía: pobreza, inflación y la erosión de soluciones multilaterales

Un aumento en el precio relativo de los alimentos siempre tiene un efecto considerable sobre el poder adquisitivo de los hogares, en particular de los hogares pobres que según la evidencia dedican entre 50 y 80 por ciento de su presupuesto al rubro de alimentos. Los aumentos afectan sobre todo a los pobres de zonas urbanas y los pobres de zonas rurales que no tienen tierras o tienen muy poca para ser autosuficientes.

Según estimaciones de la CEPAL, el precio interno de los alimentos en América Latina y el Caribe desde principios de 2006 ha aumentado a un ritmo anual entre 6 y 20 por ciento (15 por ciento en promedio). Como los hogares pobres son los que proporcionalmente gastan más en alimentos, sobre todo básicos, y son los básicos los que más han sufrido aumentos, este incremento ha tenido un impacto regresivo, esto es, ha exacerbado la desigualdad. En cuanto al impacto sobre la pobreza y la indigencia, la CEPAL estima que “...un incremento del 15% en el precio de los alimentos eleva la incidencia de la indigencia en casi tres puntos –de 12,7% a 15,9%. Ello implica...que 15,7 millones más de latinoamericanos caigan en la indigencia. En el caso de la pobreza, los aumentos son parecidos ya que una cantidad similar de residentes en la región pasarían a ser pobres. ... (S)i se considera el efecto conjunto de un aumento de precios de alimentos del 15% y de una mejora de los ingresos de los hogares del 5%, se llega a que la cantidad de personas que pasarían a la indigencia como consecuencia del

aumento de precios sería de alrededor de diez millones, y un similar contingente pasaría de la situación de no pobres a la de pobres. A ello hay que agregar el agravamiento de la situación de las personas que previo a estos aumentos ya vivían en la pobreza e indigencia. Todo ello representa una situación dramática para un vasto contingente de personas”.

Otro estudio, realizado por el Banco Mundial, incluye a nueve países del grupo denominado Países Menos Desarrollados (*Least Developed Countries*)⁹, o sea los países más pobres del mundo. Los autores concluyen que—entre enero de 2005 y el primer trimestre de 2008-- la incidencia de la pobreza extrema medida por el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar diario habría aumentado en 4.5 puntos porcentuales o en alrededor de 105 millones de personas que viven en países de muy bajos ingresos. O, puesto en otros términos, el impacto del aumento de los precios de los alimentos revertiría el progreso de 7 años en materia de reducción de la pobreza.

Si bien no se cuenta con estimaciones cuantitativas, el incremento de precios de los alimentos, sin duda, aumentará los índices de desnutrición, la mortalidad materno-infantil, y la incidencia de enfermedades infecciosas. Se trata de un trágico revés para el mundo en desarrollo y un retroceso en el avance en el cumplimiento de las llamadas Metas del Milenio.

Además del impacto sobre los niveles de vida, el aumento de los precios de los alimentos está contribuyendo a la exacerbación de problemas macroeconómicos. Por un lado, dicho aumento se suma a las presiones inflacionarias generadas por la suba de los precios de los energéticos y la devaluación del dólar. En la China, la India, Indonesia y Arabia Saudita, la inflación está entre 8 y 10 por ciento, en Rusia por encima del 14 por ciento y en Argentina y en Venezuela, se estima en 23 y 29 por ciento, respectivamente.

Para hacer frente a la inflación “importada”, los países están introduciendo medidas de diversa índole. En particular, quienes tienen una política de tipo de cambio flexible y sus autoridades monetarias gozan de credibilidad en los mercados financieros, están

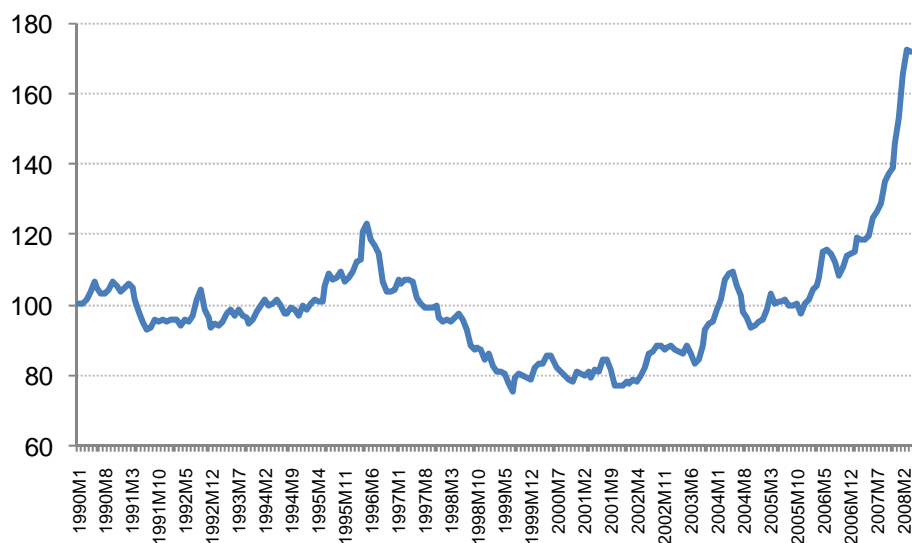
⁹ Ivanic, Maros and Will Martin “Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries,” *Research Working Papers*, World Bank, April 2008.

intentando dejar que su moneda se aprecie. Esto ayuda a frenar la inflación pero lastima a la competitividad de sus exportaciones y con ello a la actividad económica. Los países con gobiernos que no tienen suficiente credibilidad en los mercados, tienen que poner el freno a través de aumentos en la tasa de interés y reducciones en el gasto público. Esto también tiene efectos negativos sobre la actividad económica. Por último, los países gobernados por regímenes de corte populista, intervienen directamente en los mercados mediante controles de precios, barreras a las exportaciones y subsidios de todo tipo. El problema es que como bien sabemos este tipo de medidas se convierten al cabo de un tiempo en “coctel molotov” que lleva a situaciones de crisis económicas o estancamiento prolongado.

El incremento reciente de los precios de los productos agrícolas ha ocasionado el resurgimiento de un tema: el de la seguridad alimentaria. En esta era de la coronación del mercado y la globalización, la autosuficiencia alimentaria como pieza clave de la soberanía e independencia de un país adquirió tonos anacrónicos y retrógrados. ¿Para qué—dicen quienes están a favor de las soluciones de mercado-- subsidiar un sector ineficiente cuando se pueden adquirir los productos a precios más bajos a nivel internacional en el momento en que se quiera? La respuesta del grupo contrario es ¿por qué exponer una nación a situaciones de inestabilidad política y social al dejar los precios y disponibilidad de un producto clave como los alimentos a merced de los caprichos del mercado mundial cuando éste no es confiable?

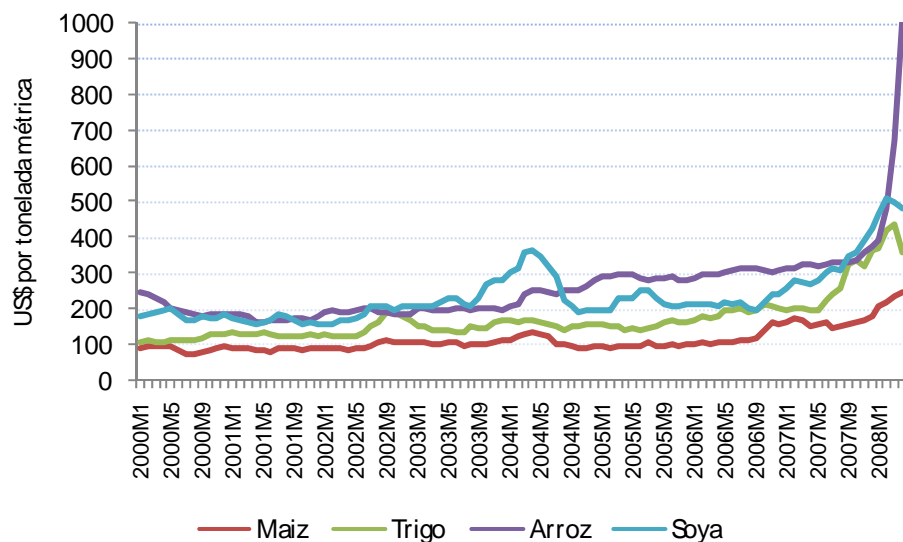
La situación reciente, obviamente, está otorgando mayor razón a los defensores de la seguridad alimentaria. Mientras no exista una instancia global que pueda contener la volatilidad de los precios dentro de rangos manejables y asegurar que las políticas nacionales sean congruentes con una oferta mundial de alimentos adecuada y a precios razonables, nadie puede culpar a los países de adoptar medidas de “sálvese quien pueda” y de protegerse contra riesgos futuros. Por ello, la carestía de los alimentos, al igual que la energética, no sólo tiene efectos sobre los niveles de vida y la estabilidad macroeconómica, política y social de los países, también está erosionando la ya desgastada credibilidad que tienen los esquemas multilaterales justo cuando el mundo más necesidad tiene de ellos.

Gráfica 1. Evolución del índice del precio mundial de los alimentos 1990-2008 (2005=100)



Fuente: Construido por el autor con datos del Fondo Monetario Internacional.

Gráfica 2. Evolución del precio del maíz, trigo arroz y soya de 2000-2008



Fuente: Construido por el autor con datos del Fondo Monetario Internacional.