

La Economía Social Y La Crisis Alimentaria

Vicente Budi

*Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
y Departamento de Economía
Universitat Jaume I
budi@eco.uji.es*

Ana M^a Fuertes

*Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
y Departamento de Economía
Universitat Jaume I
afuertes@eco.uji.es*

RESUMEN

Este trabajo muestra las claves explicativas de la crisis alimentaria actual que tuvo su punto álgido a mediados de 2008. El artículo analiza la rigidez de los mercados, de la oferta y de la demanda poniendo de relieve que no se trata de únicamente de elementos corto plazo sino que tienen características perdurables. Las causas subyacentes incluyen algunos cambios en la demanda con la incorporación nuevos patrones de consumo y utilización de los productos alimenticios. Por el lado de la oferta, junto con los problemas de baja productividad se pone de manifiesto otros problemas relacionados con la rigidez de los mercados de productos agrícolas y la debilidad del equilibrio de los mismos. El trabajo analiza también los efectos que los precios tienen sobre países y colectivos de habitantes en función de su posición en el mercado y su capacidad para actuar como productores o demandantes netos de alimentos. El artículo concluye con unas recomendaciones política económica.

PALABRAS CLAVES

Crisis alimentaria, mercados agrícolas, pobreza.

1. INTRODUCCIÓN

La situación de crisis alimentaria es una más de las cuestiones importantes que ha ocultado del primer plano mundial la actual crisis económica mundial. Sin embargo la situación lejos de desaparecer se enfrenta a un panorama incierto y altamente preocupante. Noticias recientes apuntan en la dirección de retroceso en diversas zonas del planeta, en concreto la alarma la ha dado UNICEF al constatar un incremento de personas desnutridas del 30% en los últimos dos años en el sudeste asiático¹.

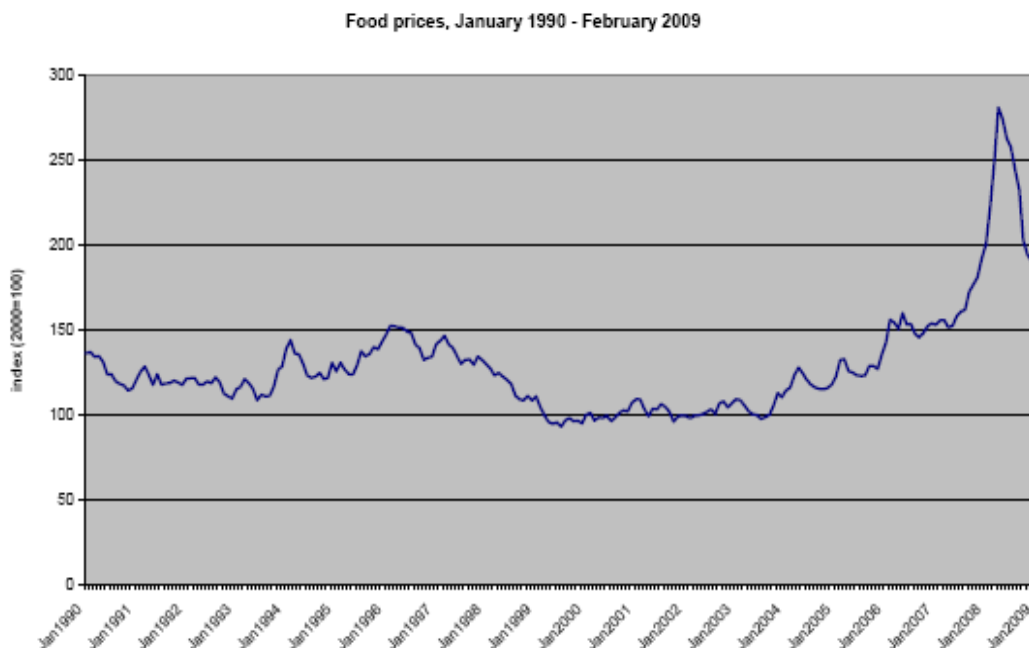
La crisis económica modificó drásticamente la tendencia creciente de los precios de los productos básicos de alimentación y del conjunto de las materias primas. A los importantes aumentos de precios de 2007 y primer semestre de 2008 le ha seguido el derrumbe de los mismos en la segunda mitad de 2008 con una aparente estabilización en el inicio de 2009. La cuestión de los precios es evidentemente de gran importancia, y lo que se interpretó en términos de situación de alarma puede ahora contemplarse de manera mas moderada. Ahora bien, el hecho cierto de reducción de precios a corto plazo no debe ni debería ocultar los motivos que provocaron su espectacular alza de los años previos: rigidez de mercado y cuestiones de oferta y de demanda. El objetivo de este trabajo es analizar las causas subyacentes que explican, en términos económicos, los elevados niveles de precios alcanzados por los productos básicos alimenticios así como la alta volatilidad experimentada en el pasado más reciente. El desarrollo de este trabajo es una continuación del informe elaborado por Fuertes (2008) en el momento más álgido de la crisis alimentaria mundial.

¹ UNICEF, 2009

2. LOS MERCADOS DE MATERIAS PRIMAS ALIMENTARIAS

El análisis de los mercados de materias primas ha de contemplarse tanto desde el lado de la demanda como desde el de la oferta, siendo concientes que las posibles causas subyacentes se encuentran en ambos lados del mercado y de su combinación se explica la importante volatilidad observada en los precios en los últimos años.

Figura 1. Evolución del índice de precios de los alimentos desde enero de 1990 a febrero de 2009.



Fuente: *Food security in Africa: learning lessons from the food crisis*, UNCTAD (2009a).

La figura 1 es un buen ejemplo de la evolución de los precios alimenticios. En los primeros años la gráfica continúa la tendencia de largo plazo a la caída en el precio real de los productos agrarios y que se remonta a principios de siglo². La segunda parte muestra la elevada volatilidad en periodos concretos de tiempo y, el tramo final pone de manifiesto la aceleración en el ritmo de crecimiento desde 2004, que alcanzó niveles espectaculares en la primera mitad de 2008 para después descender bruscamente, si bien con un aparente repunte en los primeros meses de 2009.

Evidentemente, se trata de un mercado que analizado en su conjunto ha sufrido una fuerte distorsión en su senda de expansión tendencial. La cuestión importante es si se trata de un desajuste temporal, propio de los productos alimenticios muy relacionados con la evolución del clima y otras circunstancias naturales, o si al mismo tiempo existen elementos fundamentales que expliquen por sí mismos una nueva evolución tendencial.

2.1. La rigidez en los mercados agrícolas

Los cambios bruscos y persistentes a medio plazo en los precios de los productos agrarios en particular y de todas las materias primas en general, no constituyen elementos excepcionales sino que se presentan en la economía de manera recurrente, si bien tales escenarios de crecimiento de los precios normalmente han sido más cortos en comparación con las situaciones de precios bajos, más duraderas durante largos períodos. Las razones de este comportamiento hay que buscarlas en las rigideces propias de algunos mercados agrícolas.

² Alexandratos, 2008

Rigidez de la oferta en el corto plazo. Las cosechas son las que son y en el corto plazo la posibilidad de incrementar la oferta es muy limitada. Este hecho indica la necesidad de stocks estratégicos para suavizar las curvas de oferta y los precios finales al consumidor, especialmente en los productos básicos que configuran la alimentación de todos los pueblos (cereales). Ahora bien, dicha necesidad ha tropezado con problemas considerables como son, el enorme coste que entraña el almacenamiento, el hecho de que se trate de bienes perecederos, la imposibilidad de que muchos países pobres puedan financiar dichos costes, la dependencia de los países desarrollados, etc. El resultado es que las reservas siempre han sido limitadas y, en ocasiones, inferiores a las necesidades de una economía global.

Por otra parte, el comportamiento de los mercados agrícolas está asociado a crecimientos moderados de la oferta, siempre limitados por el área de cultivo en producción y los avances en la productividad en gran parte asociados a avances tecnológicos en áreas estratégicas como fertilizantes, semillas, procesos productivos, etc.

Rigidez de la demanda. Los cereales constituyen la parte más importante de la demanda porque son la base alimentaria de nuestras sociedades y resulta complicado, por no decir imposible, su sustitución. Primero porque no existen alternativas agrícolas más eficientes. En segundo lugar, por los gustos acañados durante miles de años. En tercero porque otras alternativas posibles (la carne), son mucho más ineficientes, y precisan cantidades considerables de grano para conseguir el mismo efecto alimentario en la sociedad. El resultado es una considerable rigidez de la demanda de dichos bienes

El mercado de cereales, y de todo el conjunto de alimentos en general, se ha mantenido en un equilibrio relativamente estable durante los últimos 50 años. Las tasas de crecimiento de la demanda de cereales se aproximaban al 2,1% al año impulsadas por un montante de población total que ha crecido en torno al 1,4% o 1,5% y una mejora de los niveles nutricionales de los países más pobres. La oferta por su parte respondía con tasas de crecimiento ligeramente superiores (2,3%), producto de unos suaves incrementos de la población agraria ocupada (0,9% al año), de un aumento todavía menor de las tierras cultivadas (0,2% al año) y de una constante mejora en los niveles de productividad del campo (1,2% al año), en gran parte gracias a las mejoras tecnológicas de todo tipo introducidas durante estos años (mecanización, revolución verde, fertilizantes, semillas, organización de la producción y distribución, etc.).

El resultado ha sido un cierto incremento en los stocks estratégicos durante estos años, una mejora en la alimentación humana y una reducción de los niveles de hambre y de muertes por dicha causa en el mundo. En definitiva, un mercado sin grandes tensiones en los precios salvo los periodos de inestabilidad de los años setenta, en gran parte motivados por causas exógenas al mercado como fueron los incrementos considerables en el precio de la energía vividos entre 1972 y 1982.

Este equilibrio del modelo se ha visto trastocado recientemente. Entre el año 2000 y 2008, la producción ha disminuido sus tasas de crecimiento promedio al 1,7% (sequías en varios países, aumento de los inputs agrarios, cambios en los cultivos, etc.), mientras que la demanda sigue presionando con fuerza como consecuencia de los nuevos países que requieren cantidades crecientes de alimentos para alimentar a su población y tienen capacidad de pago para ello, los cambios en los gustos alentados por los aumentos de renta (por ejemplo, más carne y menos cereales de consumo directo), o las nuevas demandas de productos auspiciadas por el encarecimiento de la energía (biocombustibles).

Las consecuencias inevitables han sido un aumento de las tensiones en el mercado, reflejadas en el aumento de precios y en el descenso de los stocks estratégicos, con el consiguiente impacto en los contingentes de población más desfavorecidos. Las buenas cosechas de la campaña de 2008 parece que propiciaron una cierta recuperación del mercado y una suavización de los desequilibrios, si bien nadie espera que en el medio plazo se vuelvan a los precios de finales del siglo XX.

2.2. Las cuestiones de oferta

Caída en la producción por cuestiones climáticas y malas cosechas. Esta circunstancia congénita a la producción agrícola puede ser, y de hecho lo es, uno de los principales motivos para las perturbaciones a corto plazo de la oferta. Durante 2005 y, sobre todo 2006, se produjo de forma generalizada una caída en la producción de cereales de los principales países exportadores de este producto motivada fundamentalmente por las adversas condiciones climatológicas vividas en esos años en algunos de los grandes países productores (Australia y Canadá principalmente). El inmediato incremento en precios

estimuló la producción en 2007 en Estados Unidos de maíz a costa de la reducción de la superficie dedicada a otros cultivos, con lo que se continuó con el desajuste de mercado.

Ajuste en el nivel de stocks estratégicos de materias primas alimenticias. Desde mediados de los noventa se ha producido una reducción gradual de los niveles de stock de los productos alimenticios -sobre todo de cereales³- resultado de una menor producción anual y de otras circunstancias que van desde la aplicación de los cambios en la política ambiental adoptados por los diferentes países a partir de los acuerdos de la Ronda Uruguay y de los elevados costes de almacenamiento de los alimentos perecederos, hasta el desarrollo de nuevos instrumentos de riesgo financiero, o la aplicación de mejoras en las tecnologías de la información y el transporte en un mundo globalizado. La caída en producción de 2005-2006 exigió la reducción de stocks como mecanismo para suavizar tensiones en precios, con lo que se incrementó la incertidumbre sobre el comportamiento futuro del mercado.

La baja productividad de la producción agrícola continúa siendo una de las cuestiones subyacentes en algunas zonas del mundo, en especial África y Sur de Asia. Mientras que la productividad de la agricultura africana se ha estancado, la demanda de la región ha seguido elevándose. Los países africanos han pasado de ser exportadores netos de alimentos en los años setenta a ser importadores en años recientes. Las razones para este desajuste hay que buscarlas en el efecto que las medidas de ajuste impuestas a los países africanos han tenido. La reducción de las ayudas a la producción agrícola se han plasmado tanto en menos semillas como en una menor inversión en el componente de investigación y desarrollo. Por otro lado, las escasas infraestructuras no ha ayudado a hacer frente a una importaciones cada vez más baratas, resultado en gran medida de las altas subvenciones y medidas protectoras en los sectores agrícolas de los países desarrollados que fuerzan la caída de precios en los mercados internacionales. Adicionalmente se ha mantenido constante también la superficie cultivada, lo que deja sin efecto la única alternativa posible a la baja productividad⁴.

Un elemento relacionado con la oferta es el incremento del precio del petróleo, ya que existe una estrecha relación de dependencia entre el mercado de productos agrarios y el de los combustibles fósiles. Esta relación, además, es doble, pues, por un lado, la agricultura actúa como demandante de los mismos porque es utilizadora intensiva en el consumo de energía tanto por sus inputs (fertilizantes) como en todo el proceso productivo (recolección, transporte, etc.). Pero por otro, como posible sustituto en la producción de ciertas energías (biodiesel o bioetanol), sobre todo porque los incrementos de los precios del petróleo y de la energía en general, hacen cada vez más competitiva la utilización de ciertos productos agrícolas para generar energías alternativas⁵.

Finalmente, un elemento más a considerar son, las medidas de política económica restrictivas al flujo comercial de carácter proteccionista adoptadas por algunos países (Brasil, Indonesia, etc.) para proteger su abastecimiento interno o conseguir ingresos extraordinarios (Argentina) en un mercado muy tensionado. Lo que, evidentemente provocó graves problemas en los países tradicionalmente destinatarios de éstas exportaciones.

2.3. Las cuestiones de demanda

El crecimiento de la población y de la renta han propiciado la aparición de un contingente creciente de nuevos demandantes de productos agrarios que además cuentan con recursos económicos para pagarlos. La renta per cápita de todo el conjunto de países en desarrollo se ha multiplicado por 2,5 en el breve espacio de 15 años permitiendo una reducción considerable del nivel de pobreza y de hambre en todos los países beneficiados con dicho crecimiento y propiciando una presión constante sobre los niveles de producción de alimentos a escala mundial.

³ Ritmo de reducción de 3,4% anual entre 1995 y 2005.

⁴ UNCTAD (2009, a).

⁵ Ver Leibtag (2008).

Cambios en la estructura de la demanda. Los incrementos de la renta apuntados han propiciado una modificación de la dieta alimentaria, introduciendo productos (carne, leche) utilizadores intensivos de granos. Es un hecho ampliamente aceptado que el crecimiento de la renta en los países emergentes y en desarrollo, al igual que el aumento de la población y las conurbaciones urbanas han ido gradualmente cambiando la estructura de la demanda de alimentos, modificando las preferencias de los consumidores desde productos más intensivos en féculas hacia otros como la carne y los productos lácteos e incrementando, por tanto, la demanda de cereales así como las relaciones de dependencia entre los productos alimenticios.

Aunque estos cambios no pueden ser considerados como la causa principal del incremento precipitado de los precios de estos productos desde 2006, sí que es evidente que las modificaciones en las pautas de comportamiento de los consumidores pueden haber influido de alguna manera en la reducción de los niveles de stock de los cereales y en el mercado de semillas en la década anterior⁶. Probablemente lo seguirán haciendo en el futuro, dado que su demanda es bastante inelástica, por lo que mientras no haya un aumento considerable de la oferta, los precios de dichos alimentos seguirán subiendo.

Biocombustibles⁷ y bienes agrícolas. La aparición de nuevas demandas para ciertos productos agrarios (biocombustibles), consecuencia de los elevados niveles de precios de la energía; de los avances tecnológicos que han reducido apreciablemente en algunos casos los costes de producción y; sobre todo, del deseo de conseguir cierta independencia en el abastecimiento de un producto que se considera estratégico como es la energía, por parte de los países consumidores, es otro de los factores que influyen en la demanda de productos alimenticios. En la práctica este deseo se ha plasmado en una considerable generosidad a la hora de aprobar subvenciones al uso y producción de biocombustibles.

En consecuencia, el mercado emergente de los biocombustibles es una nueva fuente de demanda de algunos productos agrícolas como el azúcar, el maíz, la yuca, las semillas oleaginosas y el aceite de palma. El aumento de la demanda de estos bienes ha contribuido también al incremento de sus precios en los mercados internacionales, lo cual se ha traducido en un aumento de los precios de los alimentos. Hay que pensar que cualquier demanda rentable a medio plazo de una cierta familia de productos en el mercado, tiende a desplazar al resto de alimentos, bien por sustitución de los mismos, bien mediante su traslado hacia áreas más marginales con menores productividades o con cosechas más inseguras.

Productos que hasta hace poco eran considerados como bienes alimenticios, son ahora utilizados como materias primas para la producción de biocombustibles ante los constantes y acusados incrementos del precio del petróleo, que los ha convertido en sustitutivos viables para ciertos usos. Así, el bioetanol es, en muchos casos, competitivo con la gasolina, tal y como demuestran Schmidhuber (2006) y Tyner y Taheripour (2008)⁸. Esta posibilidad de sustitución de fuentes energéticas es una de las razones por las cuales la producción mundial de este tipo de carburantes se ha disparado desde hace unos años. De entre todos los bienes considerados, la demanda adicional de maíz (para la producción de bioetanol) y de colza (para biodiesel) son las que mayor impacto han supuesto sobre la subida de los precios. Las repercusiones sobre el mercado de alimentos son mayores ya que el incremento de la producción de estos productos tiene lugar a costa de la reducción en la plantación de otros. Así, por ejemplo, diversos estudios han encontrado que el precio del petróleo crudo es uno de los factores determinantes del equilibrio a largo plazo de los precios del azúcar y del bioetanol en Brasil, a la vez que constituye una referencia para los mercados de aceites vegetales

⁶ China e India son los dos países que normalmente se cita como los máximos responsables de este cambio debido al tamaño de su población y a sus elevadas tasas de crecimiento. Sin embargo, desde 1980, las importaciones de cereales en esos dos países han ido disminuyendo a un ritmo del 4% anual.

⁷ El biocombustible es el término con el que se denomina a cualquier tipo de combustible que se derive de la biomasa (organismos recientemente vivos o sus desechos metabólicos, como el estiércol). Los biocombustibles más usados y desarrollados son el bioetanol y el biodiésel. El bioetanol (etanol de biomasa) se obtiene generalmente a partir del maíz, la caña de azúcar, la remolacha o de algunos cereales como el trigo o la cebada. El biodiésel se fabrica a partir de aceites vegetales, que pueden ser ya usados o sin usar. En éste último caso, uno de los más utilizados es la soja.

⁸ Schmidhuber estimó en 2006 que el bioetanol obtenido del maíz era competitivo con el precio del crudo a partir de los 58 dólares/barril. Por su parte, Tyner y Taheripour (2008) han calculado que, para ser un sustitutivo viable, con el precio del crudo a 100 dólares/barril, el coste del maíz por fanegada apto para ser transformado en etanol debe ser inferior a los 4,14 dólares (sin tener en cuenta subvenciones) o los 5,74 dólares (si están incluidos dichos subsidios).

en la Unión Europea, siendo a su vez determinantes los precios del aceite de soja en los mercados de palma y colza.

2.4. Otras cuestiones

Entre los otros factores que pueden condicionar el comportamiento de los mercados de productos alimenticios está la aparición de nuevos *instrumentos financieros* referenciados a los productos agrícolas. Los mercados financieros están pensados para ayudar a los mercados a ser más transparentes y eliminar incertidumbres a través de un amplio abanico de instrumentos que reducen la volatilidad de precios. Los mercados de futuros vienen a cubrir una parte de tales necesidades, al establecer precios para productos que se entregarán en el futuro, garantizando de esta forma los costes de sus inputs a los demandantes y los ingresos por ventas a los productores.

Ahora bien, durante los últimos años, el exceso de ahorro y de liquidez en los mercados financieros, junto con los bajos tipos de interés en las economías desarrolladas y los altos precios alcanzados por el petróleo en particular y el conjunto de materias primas en general, han contribuido al desarrollo de fondos especializados en las inversiones en una o varias materias primas. Obviamente, su objetivo último no es acceder a dichos productos, sino aprovecharse del crecimiento de los precios de las mismas y tratar de obtener unas rentabilidades mejores que las que obtendrían colocando su liquidez en otros productos más tradicionales.

Se trata de inversiones a corto plazo, que entran y salen constantemente del mercado y que, en esencia, buscan una seguridad en la diversificación del riesgo a la vez que la obtención de un rápido beneficio. Sin embargo, su actuación no ha sido neutral sino que ha tenido un impacto directo en los mercados al generar una demanda de carácter no finalista sino más bien especulativa sobre los instrumentos de cobertura, presionando sobre sus precios y desajustando en el medio plazo dichos mercados, con el consiguiente efecto en la economía real⁹.

Políticas económicas a corto plazo. Tras el incremento de los precios en los últimos años, algunos países decidieron adoptar medidas de política económica para reducir el impacto de dicha subida sobre los consumidores. Acciones como la de prohibir las exportaciones (India, Filipinas, Brasil) o incrementar los impuestos a la exportación (Argentina) fueron algunas de las propuestas, cuya respuesta fue un aumento exacerbado de la volatilidad de los precios internacionales a corto plazo. Esto es lo que ha ocurrido recientemente en los mercados del arroz a raíz de que varios países exportadores impusieran dichas medidas con el fin de proteger a su consumo interno¹⁰.

Modificaciones de los tipos de cambio. La gran mayoría de los precios de los bienes agrícolas a nivel mundial vienen establecidos en dólares americanos, por lo que el importante descenso del valor de ésta moneda en relación a otras divisas durante los últimos años, ha generado efectos positivos en aquellos países cuya moneda se ha apreciado con respecto al dólar. En estos casos, los bienes importados de EEUU se ven abaratados mientras que sus exportaciones se vuelven más caras, alterando de esta manera sus pautas de comercio. Sensus contrario, en aquellos países cuyas monedas hayan tenido una evolución peor que el dólar norteamericano, depreciándose respecto al mismo, el impacto de las materias primas se habrá visto amplificado. Por lo tanto, las variaciones de los tipos de cambio de los diferentes países también son un factor que puede influir en los precios de los productos agrícolas que, en última estancia dependerán -en relación a este factor- de su estructura de comercio, del origen y destino de sus exportaciones e importaciones, y del tipo de cambio entre ambas monedas.

Que todas estas cuestiones tienen un reflejo sobre los mercados agrícolas es evidente como también lo es que tendrán *efectos sobre el equilibrio macroeconómico* de los países más débiles y, por supuesto, sobre su

⁹ Según el informe de Mitchell (2008) para el Banco Mundial, los fondos especulativos que salieron del sector inmobiliario en crisis han entrado de forma agresiva a la compra de stocks presentes y futuros de cereales, elevando los precios, en tanto en cuanto son apuestas financieras

¹⁰ El caso con mayor repercusión mediática ha sido el de Brasil, principal exportador de arroz para Sudamérica, que anunció la anulación del compromiso de su país de exportar 500.000 toneladas de dicho producto, cuyos pedidos habían sido asignados a varios países de África y América del Sur.

población. El cuadro 1 muestra como los países más afectados por la crisis global de los alimentos son los que presentan una necesidad mayor de importaciones de cereales, que se suma al hecho de tener una total dependencia del petróleo exterior y unos niveles de Déficit de Alimentación más elevados del mundo.

Cuadro nº 1. Países especialmente vulnerables a la crisis alimentaria según el nivel de desnutrición de la población

País	Porcentaje importado de cereales	Nivel de desnutrición
Eritrea	88	75
Burundi	12	66
Islas Comores	80	60
Tayikistán	43	56
Sierra Leona	53	51
Liberia	62	50
Zimbabwe	2	47
Etiopía	22	46
Haití	72	46
Zambia	4	46
República Centro Africana	25	44
Mozambique	20	44
Tanzania	14	44
Guinea-Bisau	55	39
Madagascar	14	38
Malawi	7	35
Cambodia	5	33
República Democrática de Corea	45	33
Ruanda	29	33
Botswana	76	32
Niger	82	32
Kenya	20	31

Fte: FAO (2008, b)

La FAO estimó que durante 2007 se produjo un incremento sustancial (del 30,2%) en el coste de la factura de los alimentos importados a nivel mundial en relación con el año anterior. El efecto inmediato es un deterioro en la balanza por cuenta corriente que a su vez afectará al tipo de cambio de su moneda, a sus reservas de divisas y al montante de su deuda externa. El resultado es una caída de la renta en términos reales y un aumento de los niveles de pobreza en relación directa con su vulnerabilidad macroeconómica.

3. IMPACTO SOBRE LOS NIVELES DE POBREZA

Como se ha desprendido de lo anterior, la situación en los mercados de alimentos tiene consecuencias sobre los precios y consecuentemente un distinto impacto en virtud de la situación que ocupan en el mercado tanto los países como, en especial, los habitantes de las zonas menos desarrolladas. La posición de oferente o demandante neto de alimentos coloca a los afectados en uno u otro lado de una misma realidad¹¹. Esta

¹¹ En cierta forma este tema se relaciona con el enfoque de Soberanía Alimentaria entendida en el sentido de garantizar autonomía alimentaria a los Estados. Esta definición básica está en la misma línea que la concepción de la FAO (2008, a), si bien ha sido matizada por parte del Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria en 2002 (Foro de Porto Alegre) como “el derecho de pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a

cuestión trasladada al interior de cada uno de los países está íntimamente relacionada con la distribución de la población entre los ámbitos urbano y rural, siendo el primer grupo demandante neto mientras que el segundo es oferente neto dentro del mismo Estado.

Un enfoque alternativo se centra en el nivel de desigualdad en la distribución de la renta. En este campo, aunque existe una amplia preocupación sobre los efectos que los elevados precios de los alimentos están teniendo sobre los niveles de pobreza y sobre la estabilidad social en muchos países, la información disponible sobre este tema es bastante limitada. Estudios realizados por economistas, tanto del Banco Mundial, como la FAO, y el Internacional Food Policy Research Institut, tratan de dar respuesta a partir de modelos económicos aplicados a situaciones concretas que consideran dos variables básicas: la situación de los consumidores de los PMD y la posición de los mercados de cada país, como compradores netos o vendedores netos, de los productos considerados. Es decir, se vuelve al anterior argumento: el impacto puede ser positivo o negativo para un país en función de la posición de los productores de dichos bienes en el mercado, de las pautas de gasto y consumo de su colectivo más afectado, y de las políticas económicas realizadas por los diferentes gobiernos.

Cuando nos centramos en los colectivos, tenemos que distinguir entre población urbana y población rural, dado que en principio, los componentes del primero parecen estar más expuestos a sufrir los mayores impactos del aumento de los precios. Esto es así porque la población urbana está más acostumbrada a consumir bienes básicos procedentes de este tipo de alimentos (trigo, arroz, etc.) en lugar de centrar su dieta en otra categoría de productos, como los tubérculos, más utilizados por el colectivo de población rural; pero además, porque éstos últimos consumen una parte de los bienes agrícolas que producen.

En el corto plazo, el impacto de las variaciones de los precios dependerá de la posición que tengan éstos colectivos, como compradores o como vendedores del producto. Así, aquellos grupos que destinan una parte importante de su renta al consumo de bienes básicos comercializables cuyos precios hayan aumentado, serán los potencialmente más afectados de forma negativa en sus niveles de bienestar. Por el contrario, las personas que obtienen una parte considerable de su renta de la producción y venta de éstos productos, deberían ser los que obtuvieran las mayores ganancias derivadas de dicho incremento internacional de los precios (salvo que sus costes de producción se también se eleven en la misma proporción). Finalmente, para los colectivos que se encuentren en ambos lados del mercado, como productores y como consumidores, el efecto final dependerá de la posición neta que mantengan en dichos mercados.

En el medio-largo plazo, evidentemente estos efectos tienden a suavizarse por los desplazamientos de oferta y demanda. Así, ante el aumento de los precios de determinados alimentos, los demandantes estarían dispuestos a modificar sus pautas de consumo hacia productos más baratos (siempre que les sea posible), mientras que los oferentes se comportarían de forma consistente si desplazaran sus recursos hacia la producción de aquellos bienes que presentarían una mayor rentabilidad. Si este último desplazamiento fuera lo suficientemente importante podría, incluso, verse modificada la estructura del mercado del producto considerado, ya que algunos colectivos podrían pasar de ser compradores netos a convertirse en vendedores netos. Pero todos estos efectos dependerán, en última instancia, de los cambios producidos en los precios relativos de los productos, así como de las condiciones de acceso al mercado y de la necesidad de nuevos recursos (tierra, materias primas, etc.).

A partir de los planteamientos anteriores, el análisis de la situación se realiza con los datos proporcionados por el programa RIGA (Rural Income Generating Activities)¹² que identifica el porcentaje de vendedores y compradores neto de una muestra de países así como sus características. En el cuadro 2 se refleja la información para un conjunto de países seleccionados como muestra representativa del colectivo de

producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.” No hay que olvidar que esta definición implica en la práctica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del dumping (venta por debajo de los costos de producción), y que además es una ruptura con la concepción de la OMC respecto de la organización de los mercados agrícolas.

¹² RIGA es un programa conjunto de la FAO, el Banco Mundial y la American University. La información se encuentra disponible en la siguiente página web: http://www.fao.org/es/riga/index_en.htm.

productores (vendedores) de productos alimenticios básicos, en términos porcentuales, distribuidos en función de su lugar de pertenencia (zona rural o zona urbana). Los porcentajes del cuadro reflejan la diferencia neta entre el valor de la producción del bien alimenticio básico producido por cada país y el valor del gasto en consumo en dicho producto para cada grupo.

Cuadro n° 2. Distribución de la posición productora neta de bienes alimenticios básicos (%)

País	Urbano	Rural	Nacional
Bangladesh, 2000	3.3	18.9	15.7
Pakistan, 2001	2.8	27.5	20.3
Vietnam, 1998	7.1	50.6	40.1
Guatemala, 2000	3.5	15.2	10.1
Ghana, 1998	13.8	43.5	32.6
Malawi, 2004	7.8	12.4	11.8
Madagascar, 1993	14.4	59.2	50.8

Fuente: RIGA y FAO (2008)

Tomando la media de dichos valores, podemos decir que para el conjunto de países de la muestra, sólo el 25% a nivel nacional y el 32% de la población rural resulta ser vendedora neta, lo cual significa que la mayoría de personas afectadas por las variaciones en los precios son compradores netos de productos básicos.

Dado que nuestro interés se centra en el colectivo de los más pobres, en el cuadro 3 se presentan, para los países tomados como referencia, los porcentajes de dicha población que son productores netos. Al igual que en el cuadro anterior, los datos son los proporcionados por el programa RIGA, que utiliza para medir los niveles de pobreza la variable “un dólar al día” (en términos de PPP¹³) como referencia para determinar la cantidad mínima indispensable para no entrar a formar parte de dicho colectivo.

Cuadro n° 3. Proporción de pobres que son productores netos

País	Urbano	Rural	Nacional
Bangladesh, 2000	0.0	9.2	8.6
Pakistan, 2001	5.0	22.0	18.8
Vietnam, 1998	0.0	25.3	25.0
Guatemala, 2000	7.9	11.9	11.7
Ghana, 1998	29.2	46.5	43.6
Malawi, 2004	2.6	7.8	7.6
Madagascar, 1993	15.4	59.6	54.4

Fuente: RIGA y FAO (2008)

Los datos muestran como, en la mayoría de los países, incluso en las áreas rurales donde la agricultura y la producción de bienes básicos constituyen una de las labores más importantes a las que se dedica la población, un porcentaje muy elevado de personas que viven con menos de un dólar al día son compradores netos de estos productos, convirtiéndose de esta manera en el colectivo más afectado por la elevación de los precios de los alimentos. Sólo hay dos países de la muestra en la cual más o menos la mitad de los que componen la población de los pobres son vendedores netos, por lo que en estos casos el resultado del impacto puede tener un signo diferente.

Una vez establecidas las características de los diferentes grupos participantes en el mercado de bienes básicos, en función de su posición compradora o vendedora neta, el paso siguiente sería calcular el impacto de la variación de los precios de estos productos de forma desagregada y, a partir de los mismos, obtener el resultado neto total. Economistas de la FAO han realizado una simulación de cuál sería el impacto de un

¹³ Paridad del Poder de Compra (PPP, *Purchasing Power Parity*)

incremento del 10% en los precios de los bienes básicos (que es una cantidad inferior a la que realmente se ha producido en la penúltima fase del ciclo) sobre la muestra de países que aparecen en los cuadros anteriores, teniendo en cuenta que se considera para cada zona geográfica solo el producto que más afecta a su mercado interno (FAO, 2008 b). Esto implica que en este ejercicio de simulación no se incluye el aumento de los precios de la energía ni, por lo tanto, el incremento de los costes derivado de dicha perturbación, por lo que se puede afirmar que los resultados obtenidos a través de este modelo estiman muy por debajo los impactos reales sobre las diversas situaciones.

El modelo utilizado calcula el impacto sobre los niveles de bienestar de los dos grupos de colectivos estudiados teniendo en cuenta su posición neta en el mercado, según los diferentes niveles de renta de la población medida en quintiles. Los resultados obtenidos, en términos generales, corroboran los que se han venido expresando de manera intuitiva hasta ahora.

- Por un lado, que los consumidores del colectivo urbano se espera que pierdan en todos los países considerados, mientras que en las áreas rurales, la situación es más heterogénea
- Por otra parte, la conclusión más importante es que, sea cual sea la situación de los colectivos, la población que se encuentra en el quintil que representa la renta más baja y que constituyen los más pobres de cada país, son los que se ven más afectados negativamente, incluso en aquellos países en los que el colectivo de la población rural obtiene por término medio ganancias netas.

Otros modelos con técnicas más o menos complejas y términos similares han obtenido resultados prácticamente iguales. Este es el caso desarrollado por Taylor *et al* (2006) quien, considerando una situación de equilibrio general también realiza una simulación de un incremento del 10% en los precios de los principales bienes básicos para 4 países de Centro América.

Ivanic y Martin (2008) también han estudiado las relaciones entre los altos precios de los alimentos básicos y los niveles de pobreza. En el modelo que han utilizado para calcular las implicaciones de ambas variables, tomando como base los precios del trigo, el arroz, los productos lácteos, el maíz, el azúcar y los productos avícolas, analizan mediante un ejercicio de simulación, los impactos que el cambio de un 10% en los precios de estos productos tiene sobre el comportamiento de los hogares de 9 países con niveles de renta baja. Los resultados obtenidos no difieren mucho de los generados por los otros dos modelos, aun y cuando en este caso, se tienen en cuenta los efectos inducidos de dicho incremento de precios sobre el mercado de trabajo, vía variación de salarios.

3.1. La situación de desnutrición de los más pobres

Los efectos del incremento de los precios de los alimentos sobre los niveles de nutrición de la población dependen de una serie de factores que varían de país a país. Los mecanismos de transmisión entre estas dos variables no nos aseguran que para todos los casos el resultado vaya a ser el mismo y, aunque a priori, da la sensación de que debiera existir una relación inversa entre ambos parámetros, las características particulares de cada momento y los fundamentos microeconómicos que se dan en este caso, serán los que determinen los efectos netos finales.

Como se ha visto en el epígrafe anterior, el efecto del aumento del precio de un producto dado sobre el consumo se verá influido por la posición concreta que mantengan los hogares tenidos en cuenta, es decir, de si sólo son consumidores o si, además son productores del mismo. Esto es así porque, para éstos últimos, el incremento del precio aumentará su renta nominal, lo cual tendrá un efecto positivo sobre los otros bienes. Ahora bien, dado que el incremento en el nivel general de precios disminuye la renta real, normalmente se producirá un desplazamiento del consumo de ése bien hacia otros más baratos que son sustitutos próximos del que ha visto aumentar su precio¹⁴. El efecto final dependerá de la elasticidad-precio y elasticidad-renta de la curva de demanda, de la importancia relativa que tenga la producción del bien en la composición de su renta y de las posibilidades de sustitución de unos productos por otros. Para el caso del consumidor que no es a su vez productor, el efecto neto es prácticamente negativo casi siempre.

A su vez, también se ha visto como resulta de la máxima importancia establecer la distribución de los productores en varias categorías de renta, porque la regularidad empírica nos indica que la elasticidad renta

¹⁴ Este es el conocido Efecto Renta – Efecto Sustitución.

de la demanda de alimentos de los hogares es mayor cuanto menor es el nivel de renta. Esto quiere decir que, con niveles altos de sustitución, la caída en el consumo será mayor en términos relativos, pero el efecto neto sobre el consumo de alimentos será menor a medida que se vaya sustituyendo el producto encarecido por otros sustitutos. Por lo tanto, para calcular el efecto neto en términos de calorías de este intercambio de productos consumidos, deberíamos conocer el contenido calórico de cada uno de los bienes y de sus sustitutos próximos.

Estos planteamientos han sido estudiados por la FAO (2008, b) para el caso del trigo en Perú y por Block *et al* (2004) para el arroz en Indonesia¹⁵. El resultado ha sido en ambos casos una relación directa entre el aumento del precio del trigo (o el arroz) y la reducción en el gasto de consumo de otros productos más nutritivos, con el fin de poder comprar más trigo o arroz (cuyo precio había aumentado). Dada la estructura de gasto en alimentos de los colectivos más pobres, para mantener su dieta calórica a los niveles de subsistencia les resulta imposible reducir el consumo de trigo (o arroz), porque este ya sustituye a otros bienes más nutritivos y más caros, como la carne o los productos lácteos. Por lo tanto, en este caso, éste producto se comporta como un bien inferior, que no tiene sustitutos próximos más baratos.

Un aspecto interesante a tener en cuenta es el relacionado con la posibilidad de que existan diferencias entre los efectos del incremento de los precios de los alimentos sobre la población masculina o femenina cuando son considerados cabezas de familia. Según datos de la FAO, las mayores pérdidas de bienestar (o menores ganancias) debidas a la crisis alimentaria no se reparten de manera equitativa, todo lo contrario, con muy pocas excepciones, es la mujer cabeza de familia la que presenta unas situaciones peores, tanto en las zonas urbanas como rurales, y a nivel nacional. Este efecto, además es válido tanto para la población en general como para el segmento de la población más pobre, lo cual nos lleva a pensar que a nivel internacional se debería prestar una mayor atención al aspecto de género, procurando implantar programas específicos para mujeres cabeza de familia en los países de niveles de renta más bajos que complementen a los ya establecidos para paliar la situación de crisis provocada por la actual subida de los precios de los alimentos.

4. ACCIONES POLÍTICAS Y SOCIALES

La situación descrita en los apartados anteriores ha puesto en evidencia la debilidad estructural del mercado de productos básicos de alimentación. Esta situación va más allá de la posible corrección de precios que está teniendo lugar al amparo de la actual crisis económica y amenaza con repetirse en un futuro inmediato y, particularmente cuando la economía mundial vuelva a niveles continuados de crecimiento positivo. Urgen, por lo tanto actuaciones públicas que, junto a medidas de corto plazo se aborden algunos de los temas que condicionan la evolución de los mercados agrícolas.

Así, los gobiernos nacionales de algunos países están tomando medidas de política económica de diversa naturaleza y efectividad¹⁶. En general, todas ellas están centradas en tratar de garantizar una adecuada oferta de alimentos a la mayoría de sus consumidores, procurando resguardar de esta crisis a los colectivos más vulnerables. Muchos países han decidido durante los últimos años restringir sus exportaciones de alimentos, o establecer precios máximos a los mismos o una combinación de ambas medidas. Otros están reduciendo las restricciones y aranceles a las importaciones para atender las necesidades de demanda. Es posible que estas medidas tengan efectividad en el corto plazo, dado que están pensadas para resolver los acuciantes problemas de los grupos de población con niveles de renta más bajos. Sin embargo, cabe la posibilidad de que éstas no tengan el éxito esperado porque reducen el tamaño del mercado internacional y lo hacen mucho más volátil. Por ello, cualquier estrategia a largo plazo encaminada a estabilizar los precios de los alimentos a nivel internacional debería tener en cuenta, además de los factores que influyen sobre la demanda, el incremento de la oferta y de los niveles de stock de los alimentos, dadas las elasticidades que presentan ambas funciones.

¹⁵ En este caso las consecuencias sobre la nutrición del grupo de población más pobre fueron un descenso en los niveles de hemoglobina de la sangre de la población más joven (y de sus madres), aumentando el riesgo de desarrollo de enfermedades. Un caso similar se ha podido observar para Bangladesh (Torlesse *et al*, 2003).

¹⁶ Véase el trabajo de Weiss (2005) para el seguimiento de medidas adoptadas en diversos países asiáticos.

En cualquier caso, para paliar la crisis alimentaria actual, y evitar que sigan recayendo sobre los grupos de población más desfavorecidos del planeta los efectos más negativos de la misma, requiere que se tomen medidas por parte de los gobiernos nacionales en toda una serie de áreas fundamentales:

1. Protección social amplia, especialmente acciones de nutrición infantil y ayuda alimentaria para cubrir las necesidades del colectivo de los más pobres. Los gobiernos de países en desarrollo deberían ampliar, a corto plazo, sus programas de protección social para los grupos de población con niveles más bajos de renta (tanto de áreas urbanas como rurales) ya que son éstos los que tienen un riesgo mayor de exposición a los efectos del mercado.
2. Reforma de las políticas comerciales para evitar desajustes en la oferta. Los países desarrollados deberían revisar sus políticas de subsidios a los biocombustibles para evitar que los éstos actúen como un impuesto negativo sobre los alimentos.
3. Acceso a los mercados internacionales. Los países desarrollados deberían tratar de eliminar gradualmente las barreras comerciales a la agricultura ya que, aunque es cierto que se ha avanzado en la reducción de los subsidios a los productos agrícolas y otro tipo de políticas que afectan al comercio con los países menos desarrollados, todavía quedan muchas situaciones en las que éstos no pueden competir en igualdad de condiciones con los países más desarrollados.
4. Inversiones en agricultura, en particular en ciencia y tecnología agrícola. Para conseguir un aumento de la producción agrícola a largo plazo, los gobiernos de los países en desarrollo deben aumentar sus inversiones en investigación agrícola, en infraestructura rural y en accesibilidad a los mercados de los agricultores¹⁷. Sólo mediante una mejora en las carreteras, los sistemas de energía, las plantas de almacenamiento y procesamiento de productos, etc., permitirán mejorar sus niveles de subsistencia.
5. Igualmente debería convertirse en prioritario la necesidad de incrementar y reconstruir los stocks estratégicos de ciertos productos agrarios que permitan suavizar los perfiles del mercado asociados a la inevitable volatilidad de las producciones.
6. La estabilización de los precios de la energía vuelve a ser prioritaria para garantizar unos costes de los inputs agrarios y frenar los precios finales.
7. Apostar por los biocombustibles de segunda generación que utilicen otro tipo de materias primas agrícolas no competitivas con la alimentación humana y se cultivan en tierras marginales.
8. Aún reconociendo que el problema no está localizado en los inversores sino en la evolución de los precios de las materias primas que suponen un atractivo como estricta estrategia de inversión, deberían estudiarse medidas que desalentaran dichas inversiones, al menos sobre aquellos productos directamente asociados al consumo humano, por el impacto a corto y medio plazo que las mismas puedan tener en la evolución de los mercados.

Los riesgos que supone para la seguridad alimentaria la presente situación de bajos niveles de producción de alimentos y elevados precios de los mismos es a todas luces, un problema grave para la Humanidad, y los retos para abordarla de manera satisfactoria requieren muchos esfuerzos por parte de los gobiernos nacionales y los organismos internacionales. Pero los efectos de no conseguir resolver la crisis alimentaria vendrán dados por un incremento de la pobreza y el hambre, y una mayor desnutrición de la población que afectará a la salud, la educación y la inseguridad social. Todo ello, muy lejos de los Objetivos del Milenio de “liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de mil millones de seres humanos”.

REFERENCIAS

- Alexandratos, N. (2008): *Food price surges: Possible causes, past experiences, relevance for exploring long-term prospects*. FAO Global Perspective Studies Unit.
- Block, S. *et al* (2004): “Macro shocks and micro outcomes: child nutrition during Indonesia’s crisis”. *Economics and Human Biology*, nº 2.

¹⁷ Véanse los casos de Chile o de Malasia como ejemplos de acciones públicas adoptadas bajo el prisma de la diversificación e innovación en productos agrícolas (UNCTAD, 2009b).

- FAO (2008, a): *High-Level Conference on World Food Security: The challenges of climate change and bioenergy*. <http://www.fao.org/foodclimate>
- FAO (2008, b): *Soaring food prices: Facts, perspectives, impacts and actions required*. HLC/08/INF/1 en: <http://www.fao.org/foodclimate>
- Fuertes, A. M. (2008): *Crisis Alimentaria y su impacto en los niveles de pobreza de los países menos desarrollados*, Lección inaugural del curso 2008/09, Servicio de Publicaciones de la Universitat Jaume I. Castellón.
- Ivanic, M. y Martin, W. (2008): "Implications of higher Global Food Prices for Poverty in Low Income Countries". Mimeo, *World Bank*, Washington, DC.
- Leibtag, E. (2008): Corn Prices Near Record High, but what about food costs? *Amber Waves*, February.
- Mitchell, D. (2008): "A Note on Rising Food Prices". *World Bank*, Washington, DC.
- RIGA (Rural Income Generating Activities): http://www.fao.org/es/riga/index_en.htm.
- Schmithhuber, J. (2006): "Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security: A longer-term perspective". *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Roma.
- Taylor, J.E. *et al* (2006): "Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural. Caso de Honduras". *Banco Interamericano de Desarrollo*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2. Washington, DC.
- Tyner, W.E. y Teheripour, F. (2008): "Policy Options for Integrated Energy and Agricultural Markets". Comunicación presentada en *The Transition to a Bio-Economy: Integration of Agricultural and Energy Systems Conference*. Farm Foundation. Atlanta, febrero 12 y 13.
- Torlesse *et al* (2003): "Association of household rice expenditure with child nutritional status indicates a role for macroeconomic food policy combating malnutrition". *J.Nutr*, nº 133.
- UNCTAD (2009, a): *Food security in Africa: learning lessons from the food crisis*. Trade and Development Board. Forty-seventh executive session
- UNCTAD (2009, b): *Integración de las políticas de productos básicos en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza: ejemplos de éxito, transparencia y rendición de cuentas*. Comisión de Comercio y Desarrollo. Reunión multianual de expertos sobre productos básicos y desarrollo.
- UNICEF (2009): *Informe anual 2008*. Disponible en <http://www.unicef.es>
- Weiss, J. (2005): *Poverty targeting in Asia*. Asian Development Bank Institute and Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.