

El fin de los alimentos baratos: una mirada desde los países productores

*Martín Lousteau **

Tema: El incremento en los precios internacionales de los alimentos está provocando tensiones económicas, sociales y políticas en diversos puntos del planeta. Este ARI comenta las múltiples causas que explican dicha subida y los desafíos que este nuevo contexto representa, focalizándose en los países productores de alimentos.

Resumen: La subida generalizada de las materias primas agrícolas es consecuencia de diversos factores, siendo los principales el incremento de la demanda como consecuencia del rápido crecimiento y el alza de los ingresos de países densamente poblados como China y la India (de carácter estructural), y una política de fomento a la producción de biocombustibles (en particular del obtenido a partir del maíz) que, junto al alza de los precios energéticos y el consecuente incentivo a la sustitución, generó más presión a los precios de granos y oleaginosas. Para los países pobres, importadores netos de alimentos, este nuevo escenario genera graves riesgos en materia de seguridad alimentaria. Sin embargo, y paradójicamente, también puede ocasionar importantes desafíos en aquellos países exportadores netos de alimentos por el impacto que el nuevo escenario de precios tiene sobre la pobreza y la desigualdad. Para mitigar esos efectos, resulta necesaria la implementación de programas de transferencia de ingresos y/o alimentos a los sectores más vulnerables. En un contexto financiero mundial incierto no debe soslayarse la posibilidad de utilizar otros instrumentos que, además de estimular la incorporación de valor a las materias primas exportadas por los países productores, contribuyan a contener el alza de los precios internos de los alimentos y generen recursos al Fisco.

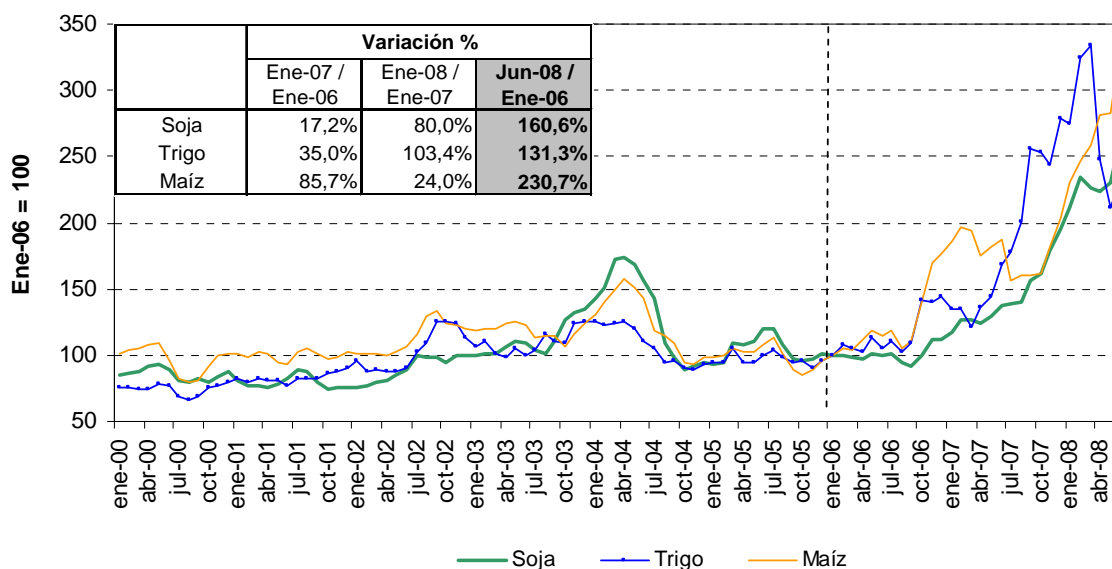
Análisis: Excepto el breve período de la década de 1970, la segunda mitad del siglo XX estuvo caracterizada por alimentos baratos. Con la subida producida desde 2006 en los precios internacionales de los alimentos (profundizada a partir del segundo semestre de 2007), esta etapa parece haber finalizado. El nuevo escenario de precios ha generado, en los últimos meses, protestas y conflictos sociales y políticos en países con niveles de desarrollo muy disímiles. Egipto, Camerún, Burkina Faso, Pakistán, Indonesia, Marruecos, México, Haití –con la caída del primer ministro–, Costa de Marfil, Argentina e Italia son sólo algunos ejemplos.

La subida de los precios internacionales de los alimentos y el petróleo representa, en términos agregados, una oportunidad para aquellos países exportadores netos de dichos productos; y un grave riesgo en materia de seguridad alimentaria (desnutrición,

* *Ex ministro de Economía y Producción de la República Argentina*

hambrunas, etc.) para los países subdesarrollados importadores netos (conjuntamente con posibles desequilibrios de la balanza de pagos).

Gráfico 1. Evolución del precio de la soja, trigo y maíz, enero 2000 – junio 2008



Fuente: elaboración propia en base a Bloomberg.

También es importante tener en cuenta la situación dentro de los países *a priori* “beneficiados”. En aquellos con bajo nivel de desarrollo y alto porcentaje de personas viviendo en zonas rurales, con una agricultura básica de pequeñas explotaciones y escasa tecnificación, la nueva configuración de precios relativos tenderá a mejorar la situación de dichos productores. Esto eventualmente permitirá compensar el aumento de la pobreza en la población marginal urbana. Pero cuanto mayor sea el nivel de concentración en la tenencia de la tierra, con la consiguiente tecnificación agrícola y comercial, y más elevada la densidad poblacional urbana, más riesgos conlleva el nuevo escenario de aumento en los niveles de pobreza y empeoramiento en la distribución de la renta.

La primera parte de este trabajo analiza los factores que explican el alza en los precios de los *commodities* (con énfasis en los alimentarios). Posteriormente, se describen las consecuencias del nuevo escenario en el interior de los países productores de alimentos; repasando cuáles son las herramientas disponibles para mitigar los efectos en términos de pobreza y desigualdad en sus economías.

¿Por qué suben los precios de los alimentos?

Diversas causas explican el alza de los precios internacionales de los alimentos. La primera en orden de motivos tradicionales, pero hoy quizá la menos relevante desde el punto de vista estructural, es la depreciación del dólar desde 2002, al existir una correlación negativa entre el valor de la divisa estadounidense y el precio de los *commodities*. Si bien parte del aumento puede deberse a ello, midiendo el precio de los alimentos en otras monedas apreciadas respecto al dólar (como el euro) las subidas también han sido significativas. Por eso hay que atender a otros factores más profundos.

Existen aspectos explicativos relacionados con elementos coyunturales, como la sequía en Australia y las bajas cosechas en Ucrania y la UE, el descenso de los *stocks* mundiales de granos, y las restricciones a las exportaciones implementadas recientemente por distintos países (Argentina, Camboya, China, Egipto, Etiopía, la India, Kazajistán, Pakistán, Rusia y Vietnam). Estos son factores explicativos de una incidencia muy baja, ya que en el primer caso la menor producción se compensó con aumentos en otras regiones, y porque el descenso de los *stocks* y las restricciones a la exportación son el resultado y no la causa de la subida en los precios. Adicionalmente, de tratarse de elementos cuyo poder explicativo fuera alto y con posibilidades de reversión a nivel agregado, el problema que enfrentamos dejaría de serlo.

Uno de los principales motivos estructurales está relacionado con el incremento del ingreso y la demanda globales. El crecimiento económico de países como China y la India ha modificado su estructura productiva y social: las migraciones hacia las ciudades, el aumento del ingreso y la reducción de la pobreza han diversificado la dieta alimentaria de cientos de millones de personas, que pasan de consumir proteína vegetal a proteína animal. Asimismo, el desarrollo de sus industrias ha elevado la demanda de materias primas y energía, presionando los precios al alza.

El incremento del precio del petróleo y sus derivados eleva los costes de la producción agrícola, a través de mayores precios de fertilizantes y el combustible para la producción y transporte de los alimentos. Sin embargo, este efecto directo en el precio del petróleo no parece ser el más relevante. Como ha estimado D. Mitchell para EEUU, dicha subida explica apenas un 15%-20% del incremento del precio de los alimentos. Por otro lado, el efecto indirecto, a través del incentivo a la producción de biocombustibles, merece un análisis más cuidadoso.

Varios países han establecido en los últimos años objetivos de utilización de biocombustibles, mediante la implementación de incentivos fiscales y subsidios, combinados con altos aranceles a la importación. Como ha señalado el Banco Mundial, la UE ha establecido para 2010 una meta del 5,75% de biocombustibles, de modo que entre 2001 y 2007 la producción de biodiesel (principalmente a partir de aceite de soja y girasol) se multiplicó por seis. En EEUU, en 2005, se determinó un objetivo de utilización de 28.400 millones de litros de combustibles renovables para transporte en 2012 (incrementando a finales de 2007 la meta de etanol a partir de maíz a 56.800 millones de litros para 2022). Otros países de magnitud, como Brasil, China, la India y Tailandia tienen metas explícitas de utilización de biocombustibles.

Estas políticas, impulsadas por el alza del petróleo, han incentivado la producción de biocombustibles. Entre 2004 y 2007, un 70% del aumento en la producción mundial de maíz –de 55 millones de toneladas– fue absorbido por el incremento en la demanda de biocombustibles sólo en EEUU, provocando un descenso en los *stocks* mundiales de maíz. Su utilización en la producción de biocombustibles (81 millones de toneladas en EEUU, más 5 millones en Canadá, China y la UE) representa el 25% de la producción maicera de EEUU y el 11% mundial.

Se genera así una tendencia a un súbito cambio en los patrones geográficos de producción. En EEUU se sustituyeron otros cultivos (como la soja) en favor del maíz. El estímulo a los biocombustibles también ha reducido las áreas destinadas al trigo en Argentina, Canadá, la UE, Kazajistán, Rusia y Ucrania para aumentar la producción de oleaginosas para la obtención de biodiesel (el trigo y las oleaginosas crecen en

condiciones climáticas y tierras similares). Tomando a los ocho mayores exportadores de trigo, mientras que el área cultivada decreció un 1% entre 2001 y 2007, la de colza y girasol se expandió un 36%.

Pero no toda la producción de biocombustibles tiene el mismo efecto sobre la sustitución de otros cultivos. Al hablar de biocombustibles aludimos al etanol (obtenido de la caña de azúcar, la remolacha o el maíz) y al biodiesel (a partir de aceites vegetales –como soja, girasol, colza, lino, etc.– o grasas animales). El impacto asociado a la producción de biocombustible a partir del maíz o la soja, en países de clima templado y alta utilización de tierras fértiles, difiere respecto al producido a partir de cultivos de alto contenido energético, en países tropicales y subutilización de tierras. El etanol en Brasil se produce a partir de la caña de azúcar (con una eficiencia energética aproximadamente seis veces mayor que el maíz), y el incremento en la producción de etanol no ha tenido el “efecto colateral” de sustituir otros cultivos. Sin embargo, el efecto global en la disponibilidad y el precio de las principales fuentes de alimento continúa dependiendo de lo que ocurre en las zonas más fértiles.

Es saludable investigar en los biocombustibles para sustituir combustibles fósiles no renovables, con innovaciones tecnológicas que permitan en el futuro cercano obtener de forma económicamente eficiente combustibles a partir de la biomasa contenida en productos no alimenticios que no compitan directamente con la producción de alimentos. Pero resulta casi inevitable que surja una presión para que los países desarrollados replanteen sus objetivos de exigencia de utilización de biocombustibles, ya que el objetivo de seguridad energética comienza a afectar la seguridad alimentaria de otros países, con los consiguientes riesgos políticos y sociales.

La combinación de incentivos a los biocombustibles y altos precios del petróleo (que vuelve rentable la producción de combustibles a partir de alimentos), junto a los efectos ya mencionados, ha aumentado los vasos comunicantes entre los mercados alimentarios y energéticos. Es la primera vez que esta relación entre fuentes energéticas –una para la vida o el capital humano y otra para las máquinas o el capital físico– queda tan de manifiesto, y las consecuencias de este renovado vínculo deben ser seguidas muy de cerca.

La tendencia reciente de los precios agrícolas sumada a las especulaciones acerca del precio de la energía y su interrelación con el coste de la comida, ha incentivado en los últimos tiempos la toma de posiciones financieras –particularmente en los mercados de futuros de alimentos– por inversores institucionales. Sin embargo, el debate acerca del peso del componente “especulativo” en el alza de los precios de los alimentos no está claro. Resulta difícil cuantificar adecuadamente su magnitud, al tratarse de mercados de productos perecederos donde la transacción subyacente tiene lugar a un precio determinado por la oferta y la demanda y con un seguimiento razonable de *stocks* mundiales. Ello pareciera indicar que el impacto especulativo debiera estar limitado al corto plazo ya que los precios deberían convalidarse posteriormente. Sin embargo, en ese corto plazo podría existir una traslación del precio futuro al precio *spot*.

En momentos en los cuales el tema de los alimentos se ha posicionado en las instancias multilaterales, vale la pena mencionar también el efecto combinado que cierto desinterés en las últimas décadas de los organismos multilaterales para financiar proyectos agrícolas (el Banco Mundial redujo el porcentaje de los préstamos anuales destinados a la agricultura del 30% en 1980 al 12% en 2007) y las políticas de subsidios y precios

sostén en los países centrales –con el consecuente impacto sobre los precios internacionales– han tenido sobre los incentivos a la producción agrícola.

El nuevo contexto en los países productores de alimentos

El alza de los *commodities* ha incrementado los índices de precios mundiales. En una muestra de cinco países de América del Sur (Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay) la inflación promedio en los precios de alimentos se triplicó en 2007 respecto a 2006 (del 3,7% al 10,7%), aunque dicho traspaso no ha sido de la misma magnitud en todos los países del mundo. Esto se debe, en primer lugar, a que la proporción del ingreso total destinada a alimentos es sustancialmente mayor en los países en desarrollo: en Argentina –que sigue siendo uno de los países con menor desigualdad de Latinoamérica– el 20% más pobre de la población destina en promedio un 49% de su ingreso a alimentos y bebidas. En segundo lugar, la incidencia del alza de las materias primas en los precios de los alimentos es menor en los países más desarrollados, ya que el nivel de procesamiento de los alimentos consumidos es mayor (provocando que el peso de la subida en la materia prima se diluya en relación a los otros costes de elaboración, como los salarios, el empaquetado, la publicidad, etc.). De esta forma, el efecto sobre los precios de los alimentos –y sobre la pobreza y la desigualdad– será mayor en los países con menor nivel de desarrollo relativo.

La subida de precios internacionales incrementa el ingreso de los vendedores netos de alimentos (venden más de lo que consumen). De esta forma, el efecto neto sobre la pobreza dependerá de si las ganancias asociadas al alza de los precios más que compensan el incremento de la pobreza de los sectores urbanos compradores netos de alimentos. Según las estimaciones de M. Ivanic y W. Martin, que analizan los efectos para países de bajos ingresos con un alto porcentaje de población rural –Bolivia, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Pakistán, Perú, Vietnam y Zambia–, el impacto general de unos mayores precios de los alimentos es un incremento en los niveles de pobreza, dado que la mayoría de los pobres son compradores netos. En el caso de países productores de alimentos con menor población rural y alta concentración en la propiedad de la tierra, el impacto de la subida de los precios sobre la pobreza y la desigualdad sería esperable que fuera aún más pronunciado. Así, lo que puede ser una muy buena noticia para algunos –se trate ya de grupos de personas o de países– se transforma en un gran inconveniente para muchos otros.

La aptitud de distintas respuestas de política económica

Desde los ámbitos multilaterales, todas las recomendaciones de política señalan la necesidad de que las medidas parciales de los países no lleven a un equilibrio general subóptimo. Se prescriben las recetas más habituales, como: (a) reducción de impuestos a los alimentos (aranceles de importación, IVA, etc.); (b) transferencia en efectivo a los sectores más vulnerables; (c) programas de efectivo por trabajo; y (d) programas de alimentación escolar. Teóricamente, se trata de recomendaciones acertadas. El riesgo es que si el mundo se queda sólo con esas herramientas y surgen problemas no previstos, la reacción será recurrir a instrumentos menos estudiados y urgentes. Ningún gobernante responsable se quedará de brazos cruzados o se limitará a lo técnicamente recomendable para el equilibrio general mientras contempla tensiones sociales o políticas. Por ello, la cuestión debe ser contemplada con mayor profundidad.

Existen diversos inconvenientes prácticos para implementar las recomendaciones de política más tradicionales. El primero y más claro es que exige un mayor y sustancial esfuerzo fiscal, en países con dificultades estructurales para elevar su recaudación y cuando la coyuntura financiera internacional debería motivar un comportamiento más

prudente sobre las erogaciones. En un marco de crisis global, con la desaceleración del ritmo de crecimiento mundial y el impacto que los mayores precios del petróleo generan sobre la cuenta corriente en aquellos países que no son autosuficientes en materia energética, las dificultades de financiamiento constituyen un obstáculo no menor.

Adicionalmente, existen cuestiones vinculadas a la eficacia en la cobertura de los programas sociales. Dado que es esperable que en países de bajos ingresos la debilidad institucional genere complicaciones en la implementación y administración de los programas, se corre el riesgo de que con una focalización que reduzca los costes no se logre llegar de forma efectiva a la totalidad de la población vulnerable.

Si estos inconvenientes –el difícilmente financiable coste fiscal o la baja efectividad– tornan inviables las soluciones canónicas, la emergencia degradará la calidad de las soluciones. Ya son varios los países productores que ante la subida de los precios internacionales y su impacto local han implementado medidas restrictivas a las exportaciones a fin de asegurar el abastecimiento interno (cierre o limitación de las exportaciones) o contener las presiones inflacionarias domésticas (mediante la implementación de improvisados derechos de exportación). El mundo pasará así de intentar fallidamente la mejor solución a otras claramente subóptimas, sin la posibilidad de analizar otras instancias.

Si bien pueden perseguir objetivos similares, existen diferencias sustanciales entre limitar o cerrar exportaciones o gravar las ventas externas. Pese a que ambas apuntan a contener los precios internos, el impacto es directo en el caso de los derechos de exportación pero indirecto en las restricciones a las ventas, ya que opera primero a través del efecto en cantidades. Ello hace que pueda demorar un poco más de tiempo y que sea difícil calibrarla. Adicionalmente, se hace más complicada la regulación tendiente a mantener el equilibrio deseado.

Segundo, si bien ambas importan una redistribución de los productores a los consumidores, las restricciones constituyen una redistribución general y no focalizada en los sectores más vulnerables. Adicionalmente, las limitaciones a las ventas externas imposibilitan el establecimiento de mecanismos que discriminen el tipo de producción –por ejemplo en áreas marginales que comienzan a ser explotadas por los elevados precios externos– reduciendo aquellas producciones que requieren de incentivos en cuanto a su precio neto para ser llevadas a cabo.

Los derechos de exportación constituyen una política que no conlleva estas dificultades, que debe ser distinguida de las restricciones y que, en vista del contexto internacional y las posibles y desordenadas reacciones locales, merece ser estudiada en mayor detalle. El impacto en la pobreza y la distribución de la renta es sustancial. Un arancel a las exportaciones tiene un impacto inmediato y fácilmente cuantificable en los precios internos. Por otro lado, mediante la captación de una porción de rentas extraordinarias (debidas al contexto internacional de precios) provee recursos fiscales a los gobiernos para financiar programas que mitiguen el efecto de los mayores precios sobre la población más vulnerable. En el caso argentino, la implementación de derechos de exportación desde la mega crisis de 2002 –explicada por la megadevaluación y luego por los extraordinarios precios internacionales– permitió fortalecer las cuentas fiscales, aportando el 2,5% del PIB en promedio cada año, en un contexto de fuerte crecimiento de los ingresos tributarios y consolidar un superávit promedio superior al 3% del PIB en el quinquenio 2003-2007 (la participación de este impuesto sobre el total de los recursos tributarios se mantuvo en torno al 10,5%).

La generación de recursos por vía del impuesto a un grupo de bienes primarios exportados permite atender la situación del ingreso de áreas marginales a la producción de esos mismos bienes por la vía de un subsidio o compensación, por ejemplo, por flete hasta puertos de salida o de otra índole que torne nulo el impacto de la retención en esas zonas y por ende no afecte el incentivo marginal a producir.

Finalmente, si la alícuota del derecho es decreciente en función del nivel de elaboración del producto, funcionan como un incentivo a la agregación de valor a los productos básicos y de compensación de las estructuras de aranceles de importación vigentes en los países importadores (con el consecuente impacto sobre la generación de empleo y los salarios), a la vez que permite sostener de forma genuina un tipo de cambio competitivo, evitando la apreciación nominal asociada a la denominada “enfermedad holandesa”. En términos de la dinámica de crecimiento y empleo, con su efecto en la pobreza, y de agregado de valor con su impacto en la desigualdad, no son éstos impactos desdeñables.

De acuerdo a las estimaciones de Díaz Bonilla, la eliminación de los derechos de exportación generaría un incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza, con efectos sobre el empleo debido a la especialización productiva en sectores menos trabajo-intensivos y una precarización, en términos de valor agregado, de la canasta exportadora. Las limitaciones que los instrumentos comúnmente más aceptados pueden evidenciar dentro del actual contexto justifican el surgimiento de otros más heterodoxos, como los derechos de exportación. Sin embargo, es preciso analizar algunos aspectos de su potencial aplicación en detalle.

Su implementación, que tenderá a extenderse a más países si el contexto de precios elevados perdura, debe ser cautelosa. Primero, debe evitarse que una herramienta de fácil recaudación afecte la disciplina fiscal y se torne un sustituto de una gestión responsable y sustentable de las erogaciones. Segundo, debe contemplarse adecuadamente que, si bien se está introduciendo una distorsión, no esté tergiversando las señales de precios emanadas del contexto internacional e inducen a mayor producción. El objetivo es que la producción crezca a un ritmo mayor al consumo interno, que lo hace levemente por encima del crecimiento vegetativo a medida que el país se desarrolla. Si ello se logra, el excedente exportable es mayor cada año. Así, podrán rebajarse periódicamente los derechos, compensando por efecto de las cantidades la pérdida fiscal debida a la menor tasa y manteniendo las transferencias a los sectores vulnerables. Esto implica que en la medida en que aumente el crecimiento de la producción interna de alimentos (incrementando el saldo exportable) y el desarrollo económico permita una apreciación progresiva del tipo de cambio real, los derechos de exportación deberían seguir un sendero decreciente. Están claros los efectos nocivos de caer en un círculo vicioso en lugar de en el virtuoso descrito.

Respecto a la disciplina fiscal, existen dos riesgos. Uno es la pretensión, que puede ir *in crescendo*, de financiar con estos instrumentos otros programas sin relación directa. El segundo, asociado con el primero o que lo podría agravar, es actuar como si estos ingresos fiscales extraordinarios fueran permanentes. Si el esquema de impuestos a las exportaciones y subsidios a los estratos más expuestos a los precios de los alimentos y a compensaciones de zonas marginales se torna superavitario, la prudencia en el actual escenario mundial reclama que se utilice para constituir fondos de reserva. Esto es particularmente relevante si, debido no sólo a los crecientes precios sino a su elevada volatilidad, se opta por la implementación de un esquema de derechos de exportación

móviles que acompañe a la evolución de los precios internacionales (calibrado en función de la evolución de los costes de producción del sector) que permita desacoplar los precios internos y brindar los incentivos de una manera más estructural, como un contrato de más largo plazo que no deberá ser arbitrariamente modificado.

Conclusión: El incremento de precio de los *commodities* agrícolas ha puesto al mundo frente a desafíos de magnitudes que hacía mucho tiempo no enfrentaba. Los riesgos son múltiples. Los más inmediatos y graves son los consiguientes aumentos en la desnutrición, las potenciales hambrunas y una mayor pobreza, dando por tierra con las mejoras globales de la última década. Lo anterior podría generar tensiones sociales e inestabilidad política en distintos puntos del planeta, existiendo varios indicios. Finalmente, enfrentados a esos escenarios, las repuestas de política económica de algunos gobiernos podrían incluir elementos que lleven a un equilibrio general subóptimo, agravando la situación global. Esto último no debería extrañar, ya que la reacción racional de cualquier dirigente ante la gravedad de los problemas enfrentados será privilegiar el bienestar interno inmediato, poniendo en un segundo plano los efectos secundarios (internacionales y de largo plazo). Por ello, al realizar recomendaciones de política económica, resulta imprescindible concentrarse en aquellas que –más allá de su solidez teórica– resulten no sólo practicables sino también consistentes con la situación financiera mundial y los resguardos que todos los países –en especial los menos desarrollados– deben tener. El riesgo de no contemplar estos elementos radica en que la potencial reacción ante el fracaso de las recetas tradicionales consista en medidas que empeoren indubitablemente el panorama general. Adoptar una perspectiva más realista *a priori* puede llevar a revisar los diagnósticos habituales sobre algunos instrumentos específicos, como los impuestos a la exportación a aplicarse en los países emergentes productores de alimentos y con desigualdad de ingresos.

Martín Lousteau

Ex ministro de Economía y Producción de la República Argentina