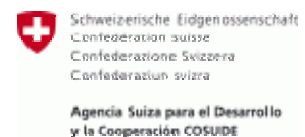




## **Comentario al Tema 1 PRINCIPALES FACTORES DE LA CRISIS ALIMENTARIA QUE INCIDEN EN LOS PAÍSES ANDINOS Y CUALES SON SUS EFECTOS**

**Juan Carlos García Cebolla**  
Coordinador Proyecto Iniciativa América Latina  
y Caribe sin Hambre. FAO



### **Un cambio de tendencia y una crisis**

Tras varias décadas en que los precios de las materias primas alimentarias mantenían una tendencia de fondo a la baja, podríamos estar ante un cambio de tendencia que implicará precios al alza durante un período prolongado y en todo caso precios promedio sensiblemente superiores a los de la última década del siglo veinte.



Esa posibilidad no ha sido considerada de un modo serio hasta que la aceleración y la volatilidad de los precios acontecida durante 2007 y la primera mitad de 2008 han puesto en graves dificultades a casi todo el mundo, inclusive a países productores y exportadores de materias primas alimentarias.



El análisis de las causas tuvo un primer momento en el que se impuso un cierto aire de búsqueda de culpables. Incluso, desde la justa indignación por las consecuencias de la carestía sobre los más vulnerables, se planteó el análisis en términos morales que añadían resonancia al debate pero no aclaraban lo sustancial y dejaban de lado aspectos relevantes, de modo que rápidamente se formaron bandos a favor o en contra de determinados argumentos. Conforme nos vamos alejando de ese primer momento vamos encontrando análisis cada vez más ricos y más ponderados que nos permiten ir comprendiendo mejor lo sucedido y pensar en políticas que ataquen a los problemas de un modo efectivo. La aportación del Dr. Máximo Torero y de IFPRI en ese sentido es clara y valiosa.

El cambio de tendencia, si no hubiera venido acompañado de otros fenómenos más peligrosos nos hubiera planteado un escenario mixto de problemas y oportunidades que de un modo simplificado se podría resumir en un incremento de dificultades en las áreas urbanas con pobreza, impactos positivos sobre zonas y grupos rurales mejor

situados y conectados al mercado, ventana de oportunidades para pobres rurales menos conectados a mercados e impactos negativos sobre rurales consumidores netos de alimentos.

Escenario que en términos globales podría haber sido considerado como alentador por cuanto hubiera implicado que en parte los problemas vendrían derivados de que hemos avanzado en la solución de parte de los problemas (crecimiento y cambio de la demanda por una mejora de la capacidad adquisitiva de amplias capas en países en desarrollo, reducción de los excedentes subsidiados y las distorsiones que producían en los mercados mundiales), se abrirían oportunidades para los sectores más castigados durante las últimas décadas. Quedarían de manifiesto algunos retos como volver a disponer de mecanismos de intervención efectivos en las áreas rurales para poder transformar las oportunidades en realidades (extensión, I+D adaptados a las necesidades de las áreas rurales incluyendo las remotas y desfavorecidas) un déficit de inversión en infraestructuras,...la necesidad de desarrollar estrategias y adaptaciones para paliar los efectos del cambio climático y la creciente antropización del medio.

Al cambio de tendencia se han sumado otros factores que amenazan con crear amplios impactos en todos los sectores y grupos: una velocidad de incremento de precios (inflación) que deja sin posibilidad de reacción a los más pobres y una fuerte volatilidad que genera a su vez una profunda desestabilización de las economías de los países y de las familias tanto porque los efectos de la volatilidad agregada tienen efectos rápidos en la inequidad de los ingresos (por el lado negativo afectan más a los más pobres causando una mayor erosión de su poder de compra y por el positivo apenas les benefician cuando generan incrementos de ingresos en términos agregados, los cuales son capturados en su mayoría por los grupos de ingresos más altos) como que la destrucción o pérdidas de activos asociados a la volatilidad de la producción (por ejemplo ganado que debe ser sacrificado o vendido) tienen efectos permanentes sobre la distribución de ingresos y en consecuencia sobre el acceso a bienes y servicios por parte de los pobres.

### **Por favor no maten a los malos de la película.**

De entre esos elementos coyunturales hay dos que ameritan un comentario específico: la incidencia de los denominados agro o bio combustibles y la especulación y su representación en los mercados de futuros.

La producción de agro o bio combustibles tiene un efecto en la distribución total de recursos (tierra, agua, insumos) y en la producción total y el precio de las materias primas alimentarias, pero en lo que se refiere al fuerte aumento y a la volatilidad de los precios acontecidos en los últimos años y más claramente 2007 y 2008 el papel de cada uno de los cultivos y de los diferentes actores ha sido muy distinto.

Es difícil encontrar ningún elemento que ligue la producción de etanol a partir de caña con los fenómenos fuertes del alza de precios. La producción de combustible biodiesel, por lo limitado al presente de su volumen ha debido de tener un impacto bastante limitado en términos de afección al mercado de grasas y aceites comestibles. No obstante las regulaciones que pretenden expandir artificialmente su uso y el del etanol como combustibles para el transporte tienen el efecto de crear una expectativa de precios altos (sostenidos con intervenciones regulatorias y subvenciones) para las materias primas alimentarias asociadas a esa producción y crear las condiciones para un incremento de la negociación en los mercados de futuros sin vinculación con la finalidad de aseguramiento de precios por parte de los productores y operadores de

los mercados físicos de dichas materias primas. Mas clara es la vinculación del maíz donde la producción de EE.UU. y sus exportaciones constituyen una fracción muy relevante del mercado mundial y donde desde 2002 la fracción de la producción de maíz se ha destinado a la producción de etanol, de modo que el maíz destinado de 2002 a 2007 a la producción de etanol ha supuesto el 30% del incremento del consumo mundial de cereales, excluido el arroz, en ese periodo.

Las recientes regulaciones que pretenden expandir el uso de biocombustibles (básicamente las de EE.UU. y de la U.E.) son el nexo entre mercados de futuros y los biocombustibles en cuanto su incidencia en el alza de precios. A la especulación en los mercados de futuros se le ha atribuido un papel muy importante, pero es difícil entender como los futuros pueden transmitir directamente el precio a los productos cuando los contratos de futuros en su mayor parte se liquidan sin comercio físico del producto. Algunos autores han refutado esa posibilidad mediante dos argumentos. El primero es que haría falta que la especulación derivara en acaparamiento y en consecuencia en un aumento de inventarios, el cual no parece detectarse. El segundo es que en los últimos años se han producido frecuentes e importantes desacoples entre el precio de liquidación de contratos de futuros y los precios de los mercados con presencia de mercancía.

El caso del arroz parece indicar que las restricciones a la exportación en unos casos y en otros de compras de masivas por parte de algunos gobiernos han sido las causas principales del brusco y acelerado encarecimiento que se produjo a final de 2007 y en 2008. Si a ese efecto le sumamos el de una comunicación poco matizada, que en marzo y abril de 2008 saturó los medios de comunicación, que dio lugar a fenómenos de acaparamiento a nivel micro, con familias comprando en una semana el arroz que consumen en dos años y la cadena de supermercados mas grande del mundo teniendo que limitar la cantidad de arroz que vendía a cada cliente. Podemos por ahí encontrar a un par de grupos de especuladores bienintencionados que parece que tuvieron mucho más que ver con el alza de precios que algunos de los sospechosos habituales.

Necesitamos conocer bien las causas para poder tomar decisiones efectivas (la prohibición de los mercados de futuros para productos alimentarios en la India no ha dado lugar a ningún efecto deseado).

Los biocombustibles además de una opción que puede mejorar la economía de muchas regiones (moralmente no parece que sea peor que el cultivo del tabaco o el uso de granos para producir bebidas de alta graduación alcohólica) pueden formar parte de la solución para el desarrollo de zonas remotas autoabasteciéndolas de combustible y facilitando el desarrollo de actividades de transformación (valor añadido) que precisan de fuentes fiables de energía

Unos mercados de futuros mejor regulados pueden formar parte de un sistema de seguros que permita reducir la volatilidad de ingresos y/o costes para sectores crecientes de los productores rurales, así como para los programas alimentarios institucionales (emergencias, grupos vulnerables) y a más largo plazo ser elementos de base para crear sistemas de reservas virtuales u otros mecanismos estabilizadores del mercado en la línea de la propuesta de Braun y Torero (IFPRI Policy brief 4. Junio 2008).

Diversos autores han señalado ya el papel de las políticas monetarias ligadas al dólar y su fuerte devaluación, es decir tanto de EE.UU. como de los países que han sostenido el elevado déficit comercial comprando instrumentos del tesoro de EE.UU. y

los países que se han movido con el dólar para no afectar a sus exportaciones. El efecto de esas políticas ha resultado todavía mayor por las inyecciones de liquidez a los sistemas financieros para gestionar las crisis financieras derivadas del sector inmobiliario en gran parte del área OCDE. Hay que señalar que cualquier regulación sobre los mercados de futuros que busque evitar sus fallas será ineficaz si previamente no se estabilizan los mercados financieros internacionales.

### Efectos en los países andinos

En el corto plazo los efectos en los países andinos se han manifestado en:

- Erosión del saldo positivo de la balanza comercial de alimentos dado el fuerte peso de las materias primas alimentarias que más se encarecieron (granos, carnes, lácteos y grasas) entre los alimentos importados mientras que los principales rubros de exportación de alimentos de Ecuador, Perú y Colombia se sitúan en sectores que han crecido más moderadamente (tropicales, frutas, pescados y mariscos,...). En el caso de Venezuela el saldo negativo se incrementa, las importaciones de alimentos (medidas en dólares corrientes) crecieron en 2006 y 2007 a niveles próximos al 40% anual.
- Fuerte aumento del coste de la alimentación y erosión del poder adquisitivo, con especial incidencia en los más pobres consumidores netos de alimentos: pobres urbanos, pobres rurales sin tierra. En Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia los pobres dedican del 55% al 60% de sus ingresos a comida. Ello implicará un incremento de los niveles de pobreza, según los países de entre 2 y 5 puntos porcentuales.
- Incremento del coste de las políticas sociales por aumento de costes en los programas de alimentos, incremento de la base de población elegible en los programas de transferencia de renta y en algunos casos incremento de los costes de los programas de transferencia por ajuste de las transferencias para absorber parte del impacto de las alzas de precios sobre los pobres.
- Reducción de la capacidad fiscal por reducción de impuestos y aumento de los gastos por medidas de subvención al consumo y/o la producción.

El retroceso en términos de lucha contra el hambre y la malnutrición puede ser mucho más intenso en términos porcentuales puesto que el deterioro de los ingresos de los que ya eran pobres significarán ajustes importantes en el gasto en la comida dando lugar a una reducción de la ingesta y a una disminución de su calidad nutricional (menor variedad, menor contenido de vitaminas, oligoelementos, menos proteína,...) y con ello a repuntes en enfermedades ligadas a déficit de micro-nutrientes, anemia, desnutrición crónica infantil e incremento de la vulnerabilidad frente a desastres o pérdidas adicionales de ingresos.

	Desnutrición crónica en menores 5 años		Subnutrición (2002-2004)
	año	%	%
Bolivia	2003	26.8%	23%
Colombia	2000	13.5%	13%
Ecuador	2004	23.2%	6%
Perú	2000	25.4%	12%
Venezuela	2000	12.8%	18%

Fuente: Datos de CEPAL y FAO

Geográfica y socialmente en cada país los niveles de afección por la crisis en términos alimentarios y nutricionales dependerán de los niveles de cobertura y calidad de la selección de participantes (focalización) de las intervenciones con capacidad de incidir: programas de alimentación de grupos vulnerables (escolares, gestantes, neonatos, tercera edad,...), transferencias condicionadas, programas de complementos de nutrición. Los países que cuentan con programas de alimentación para grupos vulnerables y/o programas de transferencias de rentas con una trayectoria más larga como Colombia y Perú cuentan con mayores posibilidades de limitar los efectos de la crisis de precios alimentarios sobre la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Aquellos que no disponían de ese tipo de programas al inicio de la crisis o estaban en fase de implantarlos o extenderlos (Bolivia, Ecuador, Venezuela) posiblemente encontraran mayores dificultades y por tanto pueden sufrir efectos más marcados.

Entre los grupos que se sitúan en las fronteras de la línea de pobreza, existe el riesgo no solo del hambre oculta (estados carenciales de micro nutrientes), también pueden aparecer o acentuarse los fenómenos de obesidad con pobreza, por un incremento de la fracción azúcares y grasas y eliminación o reducción de frutas, proteínas, especialmente entre la infancia.

El recurso a un número elevado de instrumentos de intervención sobre comercio interno y externo, subvenciones a producción e insumos no sólo no parece que este dando resultado en los países que mayor variedad de instrumentos han adoptado, pues son los que presentan mayores niveles de inflación en los rubros de alimentación con niveles que en julio de 2008 ya sobrepasaban el 15% anual (Bolivia, Ecuador y Venezuela) sino que puede tener efectos en los niveles y orientación de las respuestas del sector productivo en el corto y medio plazo, dando lugar a niveles de producción y oferta lejos de los deseados.

Efectos a medio plazo:

Un escenario de precios de los alimentos más elevados que en la década anterior y un cambio en la demanda alimentaria de amplios sectores de los países en desarrollo de Asia, pero también algunos de África y de la propia América Latina, significará un mejor nivel de precios para la producción de los países andinos que se hará más patente en la medida que los precios de las materias primas alimentarias básicas pierdan volatilidad.

Para que esas oportunidades lleguen a un número amplio de productores y generen una mejora de condiciones de vida para la población rural hay que disponer de instrumentos de intervención y políticas específicas. Sin esos elementos que permitan tecnificar la producción de la agricultura familiar de un modo accesible a la misma con un nivel de costes que no erosione el margen bruto de los pequeños productores, acceso a instrumentos de financiación ágiles y de bajo coste de operación, sistemas de información relevantes ya accesibles para los productores e infraestructuras adecuadas.

Habrà también una mayor dificultad para las respuestas a catàstrofes y emergencias, que se agravarà si persisten las condiciones de volatilidad de los precios. La reducci3n de la volatilidad, la introducci3n de mecanismos de financiaci3n y/o aseguramiento que den sostenibilidad a los programas pùblicos frente a crisis y emergencias y el desarrollo de mecanismos de rehabilitaci3n màs eficaces y ràpidos seràn los aspectos prioritarios para afrontar las futuras crisis y emergencias que no s3lo se haràn mas frecuentes por el cambio climàtico, sino tambi3n por los efectos de los cambios de

usos del suelo, la urbanización y una mayor antropización del territorio. Esto es de especial relevancia en una región que se encuentra entre las zonas con elevada incidencia de emergencias e impactos por factores climáticos y geológicos.

Un escenario de precios altos en los alimentos y en la energía significa mayores costes para sistemas basados en operaciones fuertemente centralizadas o concentradas en puntos alejados de las zonas productoras. Ello supone oportunidades para una organización productiva más descentralizada que localice valor añadido en las áreas rurales y ciudades intermedias y aporte una función de costes más favorable para el país. Para ello se precisan infraestructuras y suministro energético adecuado.

Un escenario tal creará una presión creciente de la población rural sin tierra por el acceso a la tierra, lo que supondrá una dificultad adicional para aprovechar las oportunidades. Igualmente puede haber una presión creciente sobre las áreas de selva que todavía no han sido colonizadas.

### **Otros efectos de la crisis.**

Aunque es pronto para evaluar los efectos de fondo, la crisis tendrá un efecto sobre los procesos de integración regional o sub-regional. Si en lo político puede ser de impulso, en lo técnico puede ser de dificultades añadidas pues el interés renovado por aumentar niveles de autosuficiencia alimentaria y la proliferación de medidas ad hoc para responder a la crisis dificultará los procesos técnicos de integración.

### **Algunas medidas para mejorar la respuesta a la crisis**

Los programas de alimentación a sectores vulnerables constituyen uno de los mecanismos más eficaces para contener los efectos sobre seguridad alimentaria y nutricional de esos grupos pero su sostenibilidad y/o grado de cobertura se pueden ver comprometidos en un escenario de costes de alimentos y de la energía persistentemente altos, especialmente si se producen otros fenómenos simultáneamente (pérdida de ingresos, emergencias u otras crisis). La sostenibilidad de los mismos puede fortalecerse mediante:

- Gestión descentralizada con compras locales y sistemas de información que permitan compaginar la calidad nutricional con la gestión del presupuesto.
- Seguros sobre precios de abastecimiento.
- Mecanismos financieros predecibles propios del país o contando con apoyo de otros socios y donantes (apoyo presupuestario, canje de deuda por alimentación, tasas a movimientos financieros internacionales,...)

Reducción de pérdidas post-cosecha y de desperdicio por caducidad comercial. No hay cifras fiables de las pérdidas de alimentos en la región, pero a modo de ejemplo las pérdidas post-cosecha de papa pueden situarse en órdenes del 20-25% de la producción anual. La mejora de infraestructuras, cadenas de comercialización y creación de circuitos de segunda vida para mercancía comercialmente caducada o depreciada (pero apta para el consumo) son alternativas complementarias al incremento de la oferta.

La mejora de los sistemas de información de precios y los sistemas de análisis (especialmente en el campo de los gobiernos) reducirían los riesgos de malinterpretar las señales de los mercados y adoptar políticas ineficaces o incluso contraproducentes.

La educación nutricional permitiría plantear alternativas al encarecimiento de algunos alimentos sin un deterioro del valor nutritivo de su dieta. Este tipo de programas puede vincularse a programas de transferencia condicionada. Igualmente resultan necesarios para que los participantes en programas de alimentación entiendan que los cambios que pueden introducirse para mantener controlados los costes no afectan a su calidad nutricional.