



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

**CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE LA SEGURIDAD  
ALIMENTARIA MUNDIAL:  
LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA BIOENERGÍA**

**Roma, 3 – 5 de junio de 2008**

**AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: HECHOS,  
PERSPECTIVAS, IMPACTO Y ACCIONES REQUERIDAS**

**Índice**

	Párrafos
I. Introducción	1 - 30
A. Valoración breve de los desarrollos recientes	6 - 9
B. Factores subyacentes al estado actual de los mercados alimentarios	10 - 30
II. Evolución posterior	31 - 89
A. Impactos probables del encarecimiento de los alimentos	33 - 35
B. Impactos en el ámbito nacional	36 - 89
III. Políticas de lucha contra el encarecimiento de los alimentos: respuestas hasta la fecha y opciones de políticas	90 - 114
A. El alto precio de los alimentos: valoración de las opciones de políticas	93 - 114

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet [www.fao.org/foodclimate](http://www.fao.org/foodclimate)



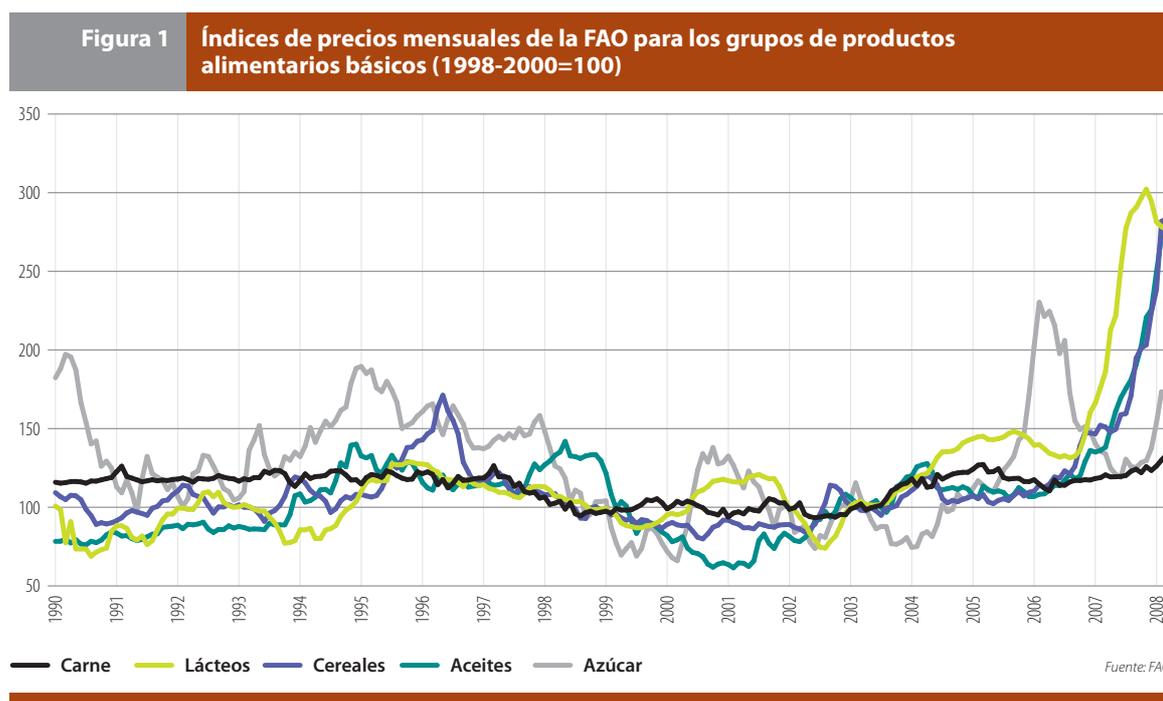
## I. INTRODUCCIÓN

1. El mundo está experimentando un aumento dramático del precio de los alimentos. Durante el primer trimestre de 2008, los precios nominales internacionales de los principales productos alimentarios alcanzaron los niveles máximos de casi los últimos 50 años, mientras que los precios en términos reales fueron los más altos en casi 30 años. Aunque la situación del mercado alimentario varía según el país y la evolución futura es aún bastante incierta, las mejores proyecciones obtenidas indican que probablemente los precios de los alimentos continuarán siendo elevados durante los próximos años, lo que se prevé que afectará a los mercados de la mayor parte de los países en desarrollo.
2. La subida de precios de los alimentos está provocando graves privaciones y sufrimientos. Para una gran parte de los 800 millones de personas que ya padecen hambre crónica, el encarecimiento de los alimentos puede resultar devastador. A ellos se han unido ya otros muchos millones de personas que ahora no pueden comprar la comida que sus familias necesitan para llevar una vida sana. No resulta sorprendente que esta situación esté provocando malestar social en todo el mundo en desarrollo. Además, está impulsando a los gobiernos de los países tanto exportadores como importadores a adoptar respuestas normativas a corto plazo que pueden exacerbar la inestabilidad en los mercados mundiales. En un futuro inmediato, es probable que los hogares de las ciudades y las zonas rurales (incluidos los hogares rurales más pobres que son de forma predominante compradores netos de alimentos) que dedican una parte importante de sus ingresos a los alimentos serán quienes más perjudicados resulten. En algunos países, es necesario adoptar medidas urgentes para conservar y, en ciertos casos, mejorar las redes de seguridad de emergencia. Por otra parte, los precios elevados estimularán una respuesta por parte de la oferta por la cual se envían señales de mercado a los productores de alimentos que disponen de la capacidad necesaria para aumentar la producción y, siempre y cuando lo permita la infraestructura del mercado y del transporte existente, suministrar los productos al mercado. Esto podría constituir una oportunidad importante para promocionar el desarrollo rural y agrícola en muchos países de ingresos bajos, a condición de que se establezca un contexto normativo favorable y se adopten medidas de apoyo con rapidez.
3. El objetivo general de este documento técnico de referencia es evaluar las causas y consecuencias de las recientes subidas de los precios de los alimentos. El informe comienza adoptando una perspectiva mundial amplia y pasa a estudiar el impacto en el nivel nacional y, a continuación, en el nivel de los hogares. La sección final se ocupa de acciones posibles para luchar contra las subidas de los precios.
4. La primera parte del informe proporciona una valoración de las tendencias mundiales recientes en los precios de los alimentos, realiza una descripción de los factores subyacentes al estado actual de los mercados mundiales y, por último, se ocupa someramente del futuro de estos mercados. En la segunda parte del informe se estudian las repercusiones macroeconómicas en el ámbito nacional en lo que respecta a los efectos del encarecimiento sobre el costo total de las importaciones de alimentos, los déficits por cuenta corriente, la transmisión de los precios internacionales a los precios nacionales y los efectos sobre los índices de precios al consumidor y el consumo de cereales per cápita. La tercera parte del informe evalúa el impacto en el nivel de los hogares, prestando una atención especial a los miembros más desfavorecidos de la sociedad.

5. En la sección final del informe se exponen opciones de políticas a corto y largo plazo para el ámbito tanto nacional como internacional que ayudarán a mitigar los efectos negativos y a aprovechar las oportunidades emergentes a través de la inversión agrícola con la esperanza de estimular los debates durante la Conferencia de Alto Nivel.

### A. VALORACIÓN BREVE DE LOS DESARROLLOS RECIENTES

6. Los precios de los productos agrícolas aumentaron bruscamente en 2006 y 2007 y continuaron subiendo de forma más marcada todavía durante el primer trimestre de 2008. Aunque el índice de precios de los alimentos de la FAO creció de media un 8 % en 2006 frente al año anterior, se incrementó en un 24 % en 2007 en comparación con 2006<sup>1</sup>. Actualmente, el aumento del promedio del índice del primer trimestre de 2008, frente al primer trimestre de 2007, se sitúa en el 53 %. Los aceites vegetales, que se encarecieron de media en más del 97 % durante el mismo periodo, encabezan la subida continuada de los precios, seguidos por los cereales con un encarecimiento del 87 %, los productos lácteos con un 58 % y el arroz con un 46 %. Los precios de los productos cárnicos y el azúcar también aumentaron, pero en un grado menor. Las recientes e importantes subidas de los precios de algunos productos básicos indican también una mayor volatilidad e inseguridad en el contexto actual de los mercados.



<sup>1</sup> El índice de precios de los alimentos de la FAO es un índice de Laspeyres de ofertas internacionales con ponderación comercial expresado en dólares de EE.UU. para 55 productos alimentarios (véase <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex>).

7. Los mercados agrícolas experimentan con relativa frecuencia eventos de precios altos, y también de precios bajos, aunque los primeros suelen prolongarse durante menos tiempo que los segundos, que se mantienen durante un periodo mayor<sup>2</sup>. La peculiaridad del estado actual de los mercados agrícolas es que el repunte de los precios mundiales afecta no sólo a algunos de los principales productos alimentarios y forrajeros sino, como se ha indicado anteriormente, a prácticamente todos ellos (Figura 1), así como la posibilidad de que los precios continúen altos una vez disipados los efectos de las crisis de breve duración. Tal y como se estudiará más tarde, han sido mucho los factores que han contribuido a estos eventos, aunque resulta difícil cuantificar en qué medida lo ha hecho cada uno de ellos. Algunos de los más importantes que se pueden enumerar son el fortalecimiento de los vínculos entre mercados de productos alimentarios diversos (por ejemplo, cereales, semillas oleaginosas y productos ganaderos) como resultado del rápido crecimiento económico y demográfico de muchos países emergentes; el fortalecimiento de los vínculos entre los mercados de productos agrícolas y otros mercados, como el de los combustibles fósiles; los biocombustibles y los instrumentos financieros que influyen tanto en el costo de producción de los productos agrícolas como en la demanda de los mismos; y la depreciación del dólar de EE.UU. frente a muchas divisas. La volatilidad de los precios que ha acompañado al encarecimiento experimentado ha sido mucho mayor que en el pasado, especialmente en los sectores de los cereales y las semillas oleaginosas, lo que subraya la persistencia de incertidumbres importantes en los mercados. Sin embargo, la situación actual se distingue de las anteriores en el hecho de que dicha volatilidad se ha prolongado durante más tiempo, resultado de la escasez de la oferta y reflejo al mismo tiempo de la naturaleza de las relaciones entre los mercados agrícolas de productos concretos y de su relación con otros mercados mencionados arriba.

8. Estas diferencias, comparadas con los periodos anteriores de repunte de los precios agrarios, sugieren que el descenso observado a largo plazo en los precios reales podría interrumpirse, lo que indicaría un cambio estructural en los mercados de productos agrícolas. El ajuste mediante un coeficiente de deflación del índice de precios de los alimentos de la FAO ampliado<sup>3</sup> y del índice de valor unitario de exportaciones mundiales de productos elaborados (MUV)<sup>4</sup> indica que la tendencia a la baja se detuvo en realidad a

<sup>2</sup> Si se considera que un repunte de los precios constituye un cambio porcentual anual superior a dos desviaciones estándar con respecto a los cinco años previos al año desde el que se calcula el cambio porcentual, resulta posible identificar los cinco años en los que se produjeron periodos de precios altos en productos alimentarios básicos (utilizando el índice de precios de los alimentos de la FAO) durante el periodo 1961-2008. Al contraponer el cambio porcentual de cada año frente a dos veces la desviación estándar, calculada con la fórmula:

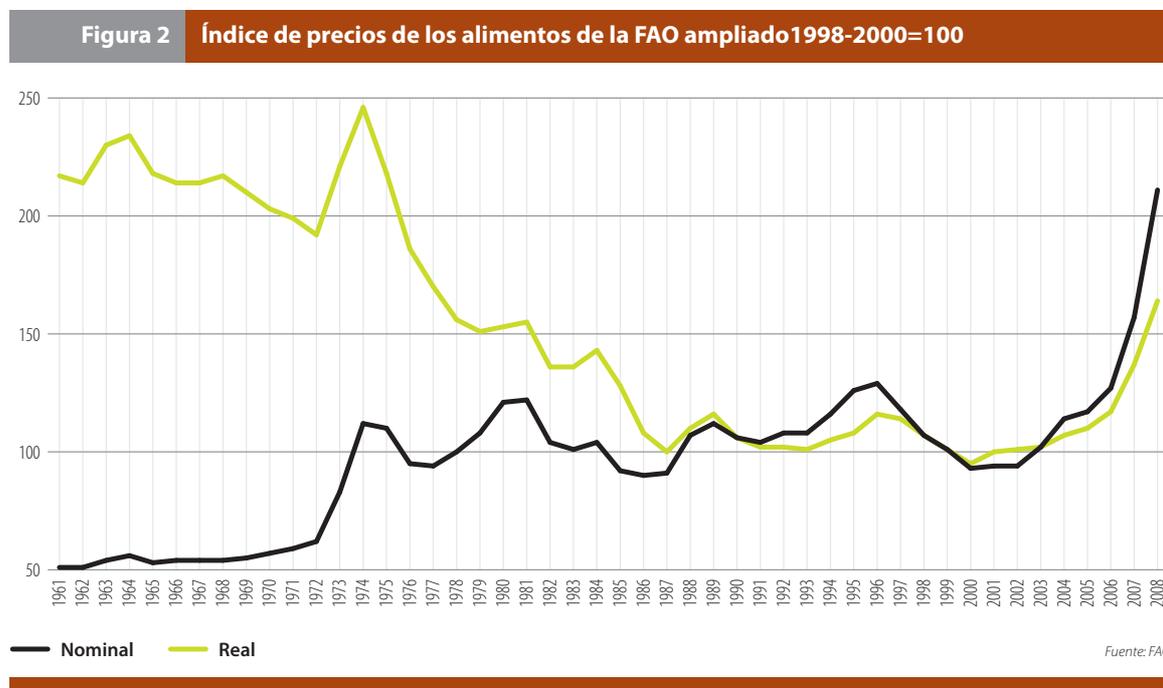
$$\sigma_t^2 = \frac{\sum_{i=t-6}^{t-2} (x_i - \bar{x})^2}{5},$$

pueden distinguirse cuatro periodos diferentes en los que los precios crecieron de forma significativa: 1972-1974, 1988, 1995 y el periodo actual. Los únicos eventos de precios experimentados en años consecutivos son los que se produjeron durante el primer y el último periodo, con tres años seguidos en el primero (1972, 1973 y 1974) y dos años en el actual (2007 y 2008). No obstante, al aplicar la misma metodología a los precios expresados en términos reales, sólo cuatro años parecen cualificarse como años de eventos de precios significativos: 1973 y 1974 y 2007 y 2008.

<sup>3</sup> El índice de precios de los alimentos de la FAO se ha ampliado de año en año desde 1961 hasta 1989 superponiéndolo al índice de valor unitario de importaciones del mismo grupo de productos.

<sup>4</sup> La elección del deflactor podría resultar importante a la hora de examinar los movimientos reales de los precios de los productos. Las alternativas existentes, como el IPC, el deflactor del PIB o el deflactor de consumo personal, producirán cálculos diferentes. Los cálculos del MUV proceden de:  
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:20587651~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

finales de la década de los 80. Se registró un repunte importante a mediados de la década de los 90 y un mínimo histórico cerca de 1999, al que siguió una recuperación gradual que comenzó en 2006 y, posteriormente, la marcada subida experimentada desde 2006. El crecimiento medio del 1,3 % experimentado durante el periodo de 2000-2005 se ha disparado hasta el 15 % desde 2006 (véase la Figura 2).



9. En la sección siguiente se tratan con más detalle los cambios en los fundamentos subyacentes a la evolución observada durante las dos últimas campañas. Casi todos los analistas están de acuerdo sobre la lista de estos fundamentos, pero existen opiniones diferentes sobre cuál de ellos ha dominado en las subidas. Algunos informes recientes intentan achacar la culpa de forma proporcional a diversas causas, pertenecientes tanto a la oferta como a la demanda. Por ejemplo, un informe reciente publicado por Mitchell (2008) del Banco Mundial ha llegado a la conclusión de que el 65 % de las subidas de precios se debe a los biocombustibles y a factores relacionados con el rápido aumento de la demanda de biocombustibles para materias primas<sup>5</sup>. Las valoraciones del FMI también han concluido que la creciente producción de biocombustibles, debida en gran parte a las políticas referentes a ellos, es responsable en gran medida del marcado encarecimiento de los productos<sup>6</sup>. En el presente informe no se busca establecer cuáles son los factores determinantes, ya que la situación es muy compleja y está en constante evolución. La exposición se centrará más bien en la naturaleza de las causas y sus impactos, intentando diferenciar los factores temporales y permanentes e identificar los países y las personas que resultan más afectados.

<sup>5</sup> D. Mitchell (2008).

<sup>6</sup> S. Johnston (2007).

## B. FACTORES SUBYACENTES AL ESTADO ACTUAL DE LOS MERCADOS ALIMENTARIOS

10. Parece que una confluencia de fuerzas diferentes ha creado los desarrollos únicos que se han observado durante las dos últimas campañas. Pueden resumirse de la manera siguiente.

*Por parte de la oferta*

11. **Déficits de producción relacionados con el clima:** Un desencadenante crítico del repunte de los precios ha sido el descenso de la producción de cereales en los principales países exportadores, que comenzó a disminuir en 2005<sup>7</sup> y continuó en 2006, con una reducción anual del 4 y el 7 % respectivamente. El rendimiento en Australia y Canadá disminuyó en aproximadamente una quinta parte en conjunto, y en otros países la tendencia fue igual o inferior. Se produjo un aumento significativo de la producción de cereales en 2007<sup>8</sup>, especialmente del maíz en Estados Unidos, como respuesta a la subida de los precios. Por otra parte, la producción de los principales grupos de productos alimentarios restantes por parte de los países exportadores más importantes no experimentó la misma evolución durante este periodo. La rápida respuesta de la oferta para los cereales de 2007 se consiguió a expensas de reducir los recursos productivos asignados a las semillas oleaginosas en algunos países, especialmente la soja en Estados Unidos, lo que produjo un descenso importante de la producción de semillas oleaginosas.

12. **Niveles de reservas:** La reducción gradual del nivel de reservas, especialmente de los cereales, desde mediados de la década de los 90 es otro factor atribuible a la oferta que ha influido considerablemente en los mercados en los últimos tiempos. No cabe duda de que los niveles de reservas mundiales se han reducido desde el evento de precios altos anterior, experimentado en 1995, en un 3,4 % de media anual, debido a que el crecimiento de la demanda ha superado a la oferta. Las crisis de la producción, con los recientes niveles bajos de reservas, ayudaron a crear el marco para los rápidos repuntes de precios.

13. Diversos cambios del contexto normativo desde los acuerdos de la Ronda Uruguay han contribuido de forma decisiva a reducir los niveles de reservas de los principales países exportadores, a saber: el tamaño de las reservas mantenidas por las instituciones públicas; el elevado costo que supone el almacenamiento de productos perecederos; el desarrollo de otros instrumentos menos costosos para la gestión del riesgo; el aumento del número de países con capacidad para la exportación; y las mejoras de las tecnologías de la información y el transporte. Cuando los principales países exportadores sufren reducciones de la producción durante años consecutivos en dichas circunstancias, los mercados internacionales tienden a mostrarse menos activos y a experimentar mayor volatilidad de los precios, y el alcance de los cambios de los precios se magnifica cuando se producen eventos inesperados. Existe sin duda una relación negativa estadísticamente importante entre el coeficiente de reservas y utilización (la relación entre las reservas al principio de la campaña y la utilización durante este periodo)

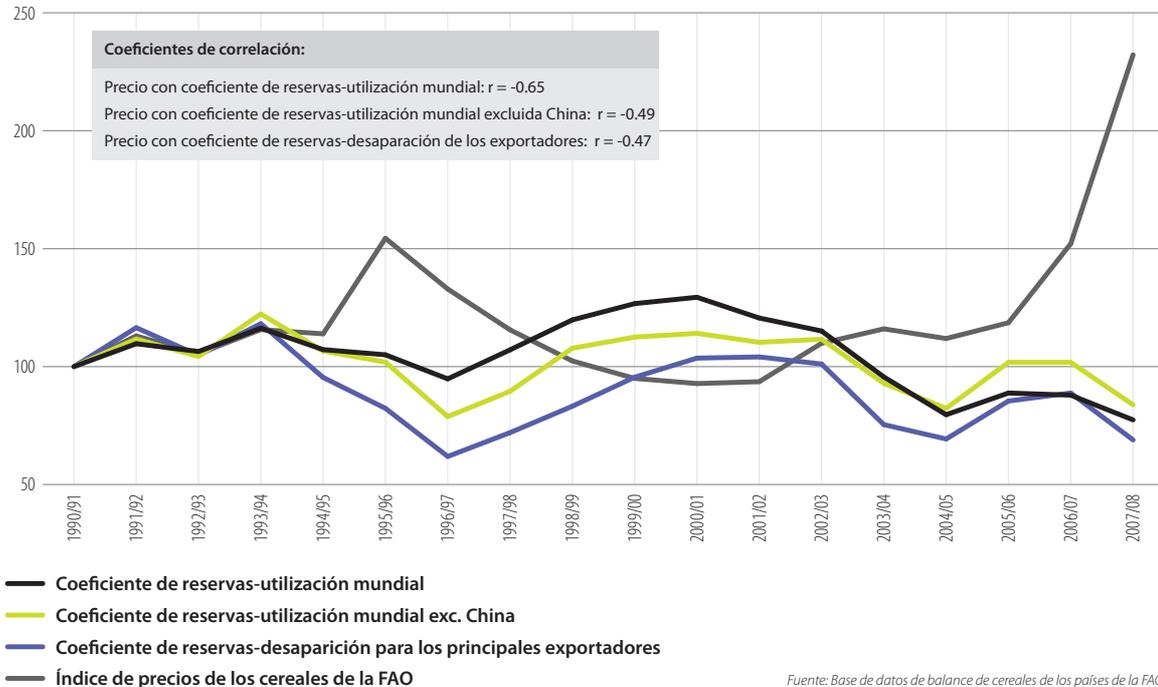
---

<sup>7</sup> Aunque los precios del arroz, según su medición en el índice de precios de los alimentos de la FAO, aumentó en un 25 % en 2004 con respecto a 2003 y se recuperó de los niveles extremadamente bajos registrados en 2000-2003, las subidas posteriores fueron bastante reducidas hasta 2007, cuando se incrementó en un 17 %. Sin embargo, en los primeros meses de 2008 el índice experimentó una abrupta subida de un 38 % en comparación con el promedio de 2007, principalmente como reacción a corto plazo ante las políticas aplicadas en algunos países que redujeron la disponibilidad de las exportaciones y se prevé que remitirá dentro de poco con el inicio de las nuevas cosechas de 2008.

<sup>8</sup> Las estimaciones actuales indican que la producción de cereales aumentará en casi un 5 %, con lo que alcanzará un máximo histórico.

y los precios de los cereales conformados durante la misma campaña. Esto significa que los mercados poco activos a nivel global al principio de la campaña tienden a ejercer una presión alcista sobre los precios (véase la Figura 3). Cuando las reservas alcanzan niveles muy bajos, la ausencia de suministros de reserva significa que los precios podrían aumentar repentinamente en caso de crisis de la oferta o de la demanda.

**Figura 3 Relaciones entre los precios y los coeficientes de reservas de cereales**

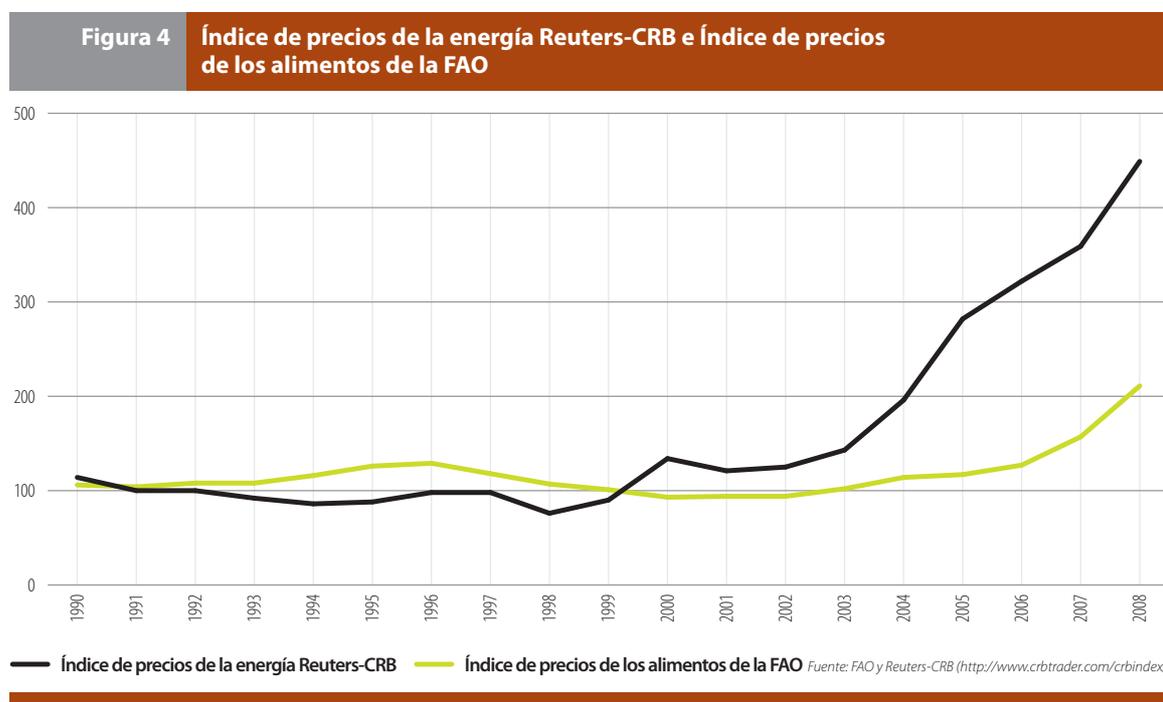


14. Esta es una de las principales razones del marcado repunte que experimentaron los precios internacionales de los cereales en 2006, que se prevé que conserven niveles altos durante algún tiempo. Se prevé que, al cierre de las campañas de 2008, las reservas mundiales de cereales se reduzcan en un 5 % más sobre su ya bajo nivel del principio de la campaña, con lo que alcanzarán los niveles más bajos de los últimos 25 años. Se cree que el coeficiente entre reservas mundiales de cereales y utilización caiga al 18,8 %, un 6 % más que la ya baja relación de 2006-2007.

15. La situación de las reservas de aceites/grasas y harinas oleaginosas/harinas de pastelería comenzó a deteriorarse a mediados de 2007 debido a los efectos derivados de las evoluciones de los mercados de los cereales, especialmente de los cereales secundarios y el trigo, y se prevé que el coeficiente reservas-utilización caiga del 13 al 11 % para los aceites/grasas y del 17 al 11 % para las harinas oleaginosas/harinas de pastelería antes de que acabe la campaña 2007-2008.

16. **Aumento de los costos del combustible:** El encarecimiento de los combustibles ha incrementado también los costos de producción de los productos agrícolas; por ejemplo, el precio en dólares de EE.UU. de algunos fertilizantes (como el superfosfato triple y el cloruro de potasio) subió en más del 160 % durante los dos primeros meses de 2008, en comparación con el mismo periodo de 2007. De hecho, el encarecimiento de la energía ha sido muy rápido y marcado, como indica el índice de precios de la energía

Reuters-CRB, que se multiplicó por más de tres desde 2003<sup>9</sup> (véase la Figura 4). Además, con el aumento de las tasas de flete que se duplicaron entre febrero de 2006 y febrero de 2007<sup>10</sup>, el costo de transportar los alimentos a los países importadores también ha resultado afectado.



### Por parte de la demanda

17. **Productos agrícolas y biocombustibles:** El mercado emergente de los biocombustibles constituye una fuente de demanda nueva e importante para 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 productos ha sido uno de los principales motivos del aumento de sus precios en los mercados mundiales lo que, a su vez, ha generado el encarecimiento de los alimentos.

18. Estos productos, que se han empleado principalmente como alimento y/o forraje, se están cultivando ahora como materia prima para la producción de biocombustibles. El notable encarecimiento del crudo los convierte en sustitutos viables en algunos países

<sup>9</sup> Los precios de la energía comenzaron a subir en 2003 (un 15 % en comparación con 2000). En 2004 se produjo un gran repunte (37 %), aproximadamente dos años antes de que se encarecieran los cereales (el 20 % en 2006 frente a 2005, y el 43 y 60 % en los dos años posteriores).

<sup>10</sup> Para conocer el índice de flete de cereales del CIC y el índice Baltic Dry, consulte el Consejo Internacional de Cereales, según la referencia que a él se ha hecho en la FAO (2007, *ibid.* p. 45).

destacados que disponen de la capacidad necesaria para usarlos<sup>11</sup>. Por ejemplo, el etanol procedente de diversas materias primas y sistemas de producción agrícola puede competir con la gasolina con diferentes precios del crudo y los productos básicos. La caña de azúcar brasileña resulta competitiva, ya que su precio como crudo es muy inferior al de otras materias primas y explotaciones de producción. Schmidhuber (2006) calculó que, para que el etanol de maíz estadounidense fuera competitivo, el precio por barril del crudo debía rondar los 58 dólares de EE.UU., pero es importante destacar que este punto de inflexión refleja los precios del maíz en un momento fijo y que cambiaría según los precios de las materias primas. De hecho, el maíz se ha encarecido enormemente desde que se realizó este análisis, en parte como consecuencia de la demanda de biocombustibles. Tyner y Taheripour (2008) calculan que, para que el etanol basado en maíz estadounidense resultara rentable partiendo de un precio del aceite de 100 dólares de EE.UU. por barril, el maíz tendría que costar menos de 4,14 dólares de EE.UU. por bushel sin utilizar los subsidios al etanol, o menos de 5,74 dólares de EE.UU. utilizando los subsidios (Cuadro 1). En su cálculo de los subsidios incluyen el valor combinado de los imperativos legales, los créditos tributarios y las barreras arancelarias sobre los combustibles renovables estadounidenses, que representan un valor total de aproximadamente 1,60 dólares de EE.UU. por bushel para el maíz utilizado en la producción de etanol.

**Cuadro 1. Puntos de inflexión crudo–maíz para la producción de etanol estadounidense (2007)**

Precio del crudo (USD/barril)	Precio de inflexión para el maíz sin subvenciones (USD/bushel)	Precio de inflexión para el maíz con subvenciones (USD/bushel)
20	<0	1,50
40	0,96	2,56
60	2,01	3,62
80	3,08	4,68
100	4,14	5,74
120	5,20	6,81

Fuente: Tyner y Taheripour 2008.

<sup>11</sup> Dado que la contribución relativa del sector de la bioenergía a toda la oferta energética mundial es pequeña, los precios de las materias primas pueden considerarse endógenos en gran medida a los cambios en los precios de los combustibles fósiles, con efectos de retroalimentación mínimos. En consecuencia, las crisis de los mercados de la energía pueden afectar a los mercados alimentarios. Desde el punto de vista de la oferta, cuando el producto de valor marginal del mercado de los biocombustibles (neto de los costos de las materias primas de cultivo, incluidos los ingresos por productos secundarios) supera el del mercado de los alimentos, el cultivo se desviará a la producción de biocombustibles. Cuando el sector energético absorba cantidades mayores de materia prima, la fijación de los precios tenderá a reflejar la del sector energético y se creará un efecto de “precio energético mínimo”. Ya que los cultivos energéticos compiten por otros recursos agrícolas, el aumento de intensidad de dichos cultivos puede generar una disminución en la oferta de otros cultivos con los que compiten, cuyos precios aumentarían. Desde el punto de vista de la demanda, el grado de intercambiabilidad que permite mezclar en proporciones altas los biocombustibles con sus equivalentes en combustibles fósiles, por ejemplo los vehículos con combustibles flexibles, determina el nivel de alejamiento posible entre el precio del petróleo y el precio de los biocombustibles. Si el grado de intercambiabilidad es alto, con la existencia de un biocombustible competitivo para los surtidores de las gasolineras y las grandes cantidades de materia prima proporcionadas por el sector energético, los consumidores tienen asegurado el equilibrio entre los precios del petróleo y del biocombustible, y los productores entre los precios del biocombustible y de la materia prima (Schmidhuber, 2007). Las implicaciones para la fijación de los precios agrícolas son considerables.

19. Esta posibilidad, combinada con la esperanza de que estas evoluciones puedan fomentar el desarrollo rural y reducir la dependencia, ha impulsado cada vez más la implementación de normativas públicas en apoyo del sector de los biocombustibles, lo que estimula aún más la demanda de estas materias primas. El apoyo al bioetanol y al biodiésel en algunos países de la OCDE ascendió a 11 000-12 000 millones de dólares de EE.UU. en 2006 (Cuadro 2). El apoyo total estimado (TSE) representa el valor total de todo el apoyo gubernamental al sector de los biocombustibles. Aquí se incluye el valor total de los imperativos legales de consumo, créditos tributarios, barreras arancelarias, subsidios a la inversión y apoyo general al sector, como la inversión en investigación pública, pero no se toma en cuenta el apoyo a la producción de materias primas agrícolas. El apoyo que recibieron los elaboradores y cultivadores ascendió a aproximadamente 6 000-7 000 millones de dólares de EE.UU. en Estados Unidos y a 4 700 millones de dólares de EE.UU. en la Unión Europea. El cuadro indica también que la mayoría del apoyo concedido varía según el nivel de producción, lo que parece indicar que los subsidios a los biocombustibles de la OCDE probablemente crecerán a medida que aumente el consumo obligatorio.

**Cuadro 2: Cálculos de apoyo total para los biocombustibles en países seleccionados de la OCDE en 2006**

	Etanol		Biodiésel		Total biocombustibles líquidos	
	TSE (millones USD)	Proporción variable (%)	TSE (millones USD)	Proporción variable (%)	TSE (millones USD)	Proporción variable (%)
<b>Estados Unidos</b>	5 400-6 600	60-65	500-600	85	5 900-7 200	65
<b>Unión Europea</b>	1 600	98	3 100	90	4 700	93
<b>Canadá</b>	150	70	13	55	110	65
<b>Australia</b>	35	70	21	70	50	70
<b>Suiza</b>	<1	94	9	99	10	98
<b>Total</b>	7 200-8 400		3 600-3 700		10 800-12 100	

Fuente: Steenblik 2007.

20. El Cuadro 3 pretende aportar cierta perspectiva sobre la importancia de los subsidios a los biocombustibles, indicados en dólares por litro. Los subsidios al etanol oscilan entre 0,30 dólares de EE.UU. y 1 dólar de EE.UU. por litro aproximadamente, mientras que los subsidios a los biocombustibles son ligeramente mayores. Este cuadro muestra que, aunque el gasto de apoyo total de algunos países es relativamente modesto, puede ser considerable en su proporción por litro. Una vez más, la parte de apoyo variable constituye un indicio del margen de crecimiento de los gastos con respecto a la producción, aunque algunos subsidios están sujetos a limitaciones presupuestarias, especialmente en el nivel estatal o provincial.

**Cuadro 3: Promedio aproximado y proporciones variables de apoyo por litro de biocombustibles en países seleccionados de la OCDE (USD/litro)**

	Etanol		Biodiésel		Comentario
	Promedio	Variable	Promedio	Variable	
<b>Estados Unidos</b>	0,29-0,36	0,15-0,26	0,54-0,67	0,26-0,52	Incluye apoyos federales y estatales. Varía según el estado.
<b>Unión Europea</b>	1,00	1,00	0,70	0,70	Incluye apoyo de los Estados miembros y la UE. Varía según el Estado miembro.
<b>Canadá</b>	0,40	0,00-0,20	0,20	0,00-0,40	Incluye apoyos provinciales y federales. Varía según la provincia.
<b>Australia</b>	0,40	0,30	0,40	0,30	
<b>Suiza</b>	0,60	0,60	1,00	0,60-2,00	

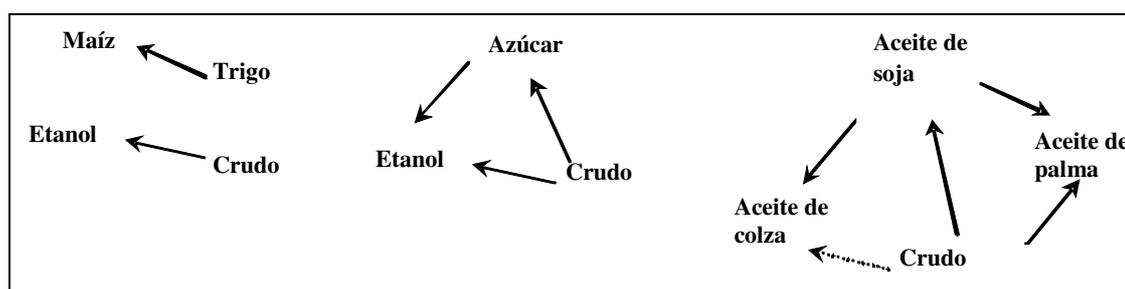
Fuente: Steenblik 2007.

21. De los principales productos alimentarios y forrajeros, la demanda adicional de maíz (una materia prima para la producción de etanol) y colza (una materia prima para la producción de biodiésel) ha mostrado el mayor impacto potencial sobre los precios. Por ejemplo, de los casi 40 millones de toneladas en que aumentó la utilización mundial del maíz en 2007, prácticamente 30 millones fueron absorbidas únicamente por las plantas de etanol, sobre todo de Estados Unidos, que es el mayor productor y exportador mundial de maíz. Se prevé que más del 30 % de la cosecha de maíz de 2008 del país se desviará a las destilerías de etanol, lo que supone más del 12 % de la producción mundial de maíz. En la Unión Europea, se calcula que el sector del biodiésel ha absorbido aproximadamente el 60 % de la producción de aceite de colza de los estados miembros en 2007, lo que equivale al 25 % de la producción mundial y al 70 % del comercio mundial de este producto en 2007.

22. El punto problemático no reside sólo en la cantidad que puede destinarse de cada cultivo a los biocombustibles, en lugar de a alimentos y forraje, sino también en qué cantidad de la superficie apta para el cultivo puede dejar de utilizarse para producir otros cultivos y destinarse a los cultivos utilizados como materias primas para la producción de biocombustibles. A modo de ejemplo, los altos precios del maíz desde mediados de 2006 animaron a los agricultores de Estados Unidos a plantar más maíz en 2007. Las plantaciones de maíz aumentaron en casi un 18 % en 2007, pero esto sólo pudo lograrse a expensas de reducir las superficies destinadas a la soja y, en menor medida, al trigo. La expansión de las plantaciones de maíz, combinada con unas condiciones climáticas favorables, dio lugar a una cosecha extraordinaria en 2007 que permitió al país satisfacer la demanda nacional, incluida la procedente de su creciente sector del etanol, además de las exportaciones. No obstante, este éxito aparente del maíz enmascaraba otra evolución importante, la disminución de las plantaciones de trigo y soja, cuya menor producción fue uno de los motivos de la marcada subida de sus precios. Esta reacción en cadena podría repetirse en 2008, pero en este caso en sentido inverso. Se ha informado de que los agricultores estadounidenses están reduciendo sus plantaciones de maíz en beneficio de la soja y el trigo debido a sus precios relativamente más altos. Sin embargo, se prevé que la

demanda de maíz por parte del sector del etanol continúe aumentando y, si la producción de maíz disminuye en 2008, resulta poco probable que Estados Unidos pueda satisfacer toda la demanda (alimentos, forraje, combustible y exportaciones) sin que se reduzcan considerablemente sus propias reservas de maíz. Será necesario seguir de cerca esta posible evolución ya que, en los periodos en los que los mercados se muestran poco activos, podría dar lugar a una mayor estabilidad del precio del maíz otra vez el año próximo. En los próximos años, vista la nueva ley estadounidense sobre la energía (Energy Independence and Security Act, EISA), es casi seguro que la demanda de materias primas para el maíz aumente considerablemente debido a los imperativos legales.

### Determinación de los precios en los mercados de biocombustibles



\*La línea continua hace referencia al nivel del 5 %; la línea discontinua hace referencia al nivel del 10 %. La flecha indica el sentido de la causalidad.

23. Los análisis de los vínculos entre los precios semanales de la gasolina, el etanol, el maíz y el azúcar, y entre los precios semanales del crudo y de algunos de los principales aceites vegetales, como la palma, la soja y la colza<sup>12</sup>, sugieren que existen vínculos significativos desde el punto de vista estadístico entre los mercados correspondientes. El esquema anterior resume esas relaciones y presenta información sobre las rutas de influencia empíricas desveladas por el análisis. Se observó que los precios del crudo determinan el equilibrio a largo plazo de los precios del etanol y del azúcar en Brasil, y que constituyen un motor importante para los mercados de aceites vegetales de la Unión Europea, con la influencia adicional de los precios del aceite de soja en los mercados del aceite de colza y palma.

24. La “independencia” de los precios del maíz en el vínculo energético de Estados Unidos es una conclusión en cierto modo sorprendente: los precios de la energía no parecen tener relevancia en el equilibrio entre los mercados de cereales y el precio del maíz no influye en la fijación de los precios del etanol, pese a que el precio de la materia prima es el componente dominante del programa de costos del etanol. Los indicios sugieren que, durante el período, otros aspectos fundamentales como las políticas y los cambios normativos en los mercados de biocombustibles y cereales del país desempeñaron un papel más importante en la evolución de los precios de los cereales. Debe tenerse en cuenta que se prevén desviaciones a corto plazo entre los precios de las

<sup>12</sup> Los análisis se realizaron con datos de precios para el crudo-etanol-cereales estadounidenses, crudo-etanol-azúcar brasileña y crudo-aceite vegetal de la Unión Europea. No se disponía de una serie de precios del biodiésel lo suficientemente larga, pero se prevé que el precio mismo del crudo constituiría una representación razonable a la hora de captar los impactos del mercado energético. La elección de los productos se fundó en su importancia en el comercio internacional y, así, en las perspectivas de que las crisis de precios derivadas de ellas alcanzaran a los países importadores y en la posibilidad de que las crisis se transmitieran a otros productos relacionados.

materias primas de cultivos y biocombustibles, como consecuencia de los ajustes a los constantes cambios en las situaciones de los mercados de cultivos y energía. En el futuro, a medida que crezca la capacidad de producción y aumente el grado de intercambiabilidad entre los biocombustibles y los combustibles fósiles desde el punto de vista de la demanda, se puede esperar que las relaciones entre los precios sean aún más estrechas.

**25. Cambio en la estructura de la demanda:** Es por todos reconocido que el desarrollo económico y el crecimiento de los ingresos en los países en desarrollo y emergentes, así como el crecimiento demográfico y la urbanización, han modificado de forma gradual la estructura de la demanda de productos alimentarios. Los patrones en la alimentación, en proceso de diversificación, se están alejando de las comidas amiláceas para integrar más productos cárnicos y lácteos, lo que está intensificando la demanda de cereales de forraje y reforzando los vínculos entre los diferentes productos alimentarios<sup>13</sup>. No obstante, estos cambios no son realmente la causa principal del repunte repentino que comenzó en 2006<sup>14</sup>. No se pretende con esto menoscabar el papel que podrían haber desempeñado los cambiantes patrones de la alimentación en la reducción del nivel de reservas de los mercados de cereales y semillas oleaginosas durante la última década y, por consiguiente, en los repuntes observados en los precios, ni el papel que probablemente desempeñarán en el futuro<sup>15</sup>. Una vez dicho esto, conviene destacar que el consumo de alimentos y forraje continúa mostrándose fuerte pese a las drásticas subidas de los precios, lo que indica que, o bien la demanda muestra una elasticidad mínima frente a los repuntes de los precios, o ha subido a un nivel superior, o bien los precios no se han transmitido al ámbito nacional. Parecería que la situación se debe a una combinación de estos factores.

#### *Otros factores pertinentes*

**26. Operaciones en los mercados financieros:** Debido a las normativas orientadas hacia los mercados, está aumentando gradualmente la transparencia de los mercados agrícolas. Los mercados de derivados que se basan en los mercados agrícolas ofrecen una variedad cada vez mayor de instrumentos financieros que permiten aumentar la diversificación de las carteras y reducir la exposición al riesgo. La conjunción de una gran

---

<sup>13</sup> Von Braun 2007 destaca que el PIB real en los países en desarrollo de Asia “aumentó en un 9 % anual entre 2004 y 2006. El África subsahariana experimentó también un rápido crecimiento económico del 6 % aproximadamente durante el mismo periodo”. También indica que “la población urbana mundial ha crecido más que la población rural; durante las tres próximas décadas, se prevé que el 61 % de la población mundial viva en zonas urbanas”.

<sup>14</sup> China e India se han citado generalmente como los principales contribuidores a este brusco cambio debido al tamaño de su población y a las altas tasas de crecimiento económico que han alcanzado. No obstante, desde 1980, las importaciones de cereales de estos dos países han mostrado una tendencia a la baja, con un descenso medio anual del 4 %, y han pasado de un promedio de 14,4 millones de toneladas a principios de la década de los 80 a 6,3 millones de toneladas en los tres últimos años. Además, la China continental ha sido un exportador neto de cereales desde finales de la década de los 90, con la excepción de la campaña 2004-2005. De igual modo, India sólo ha sido importador neto de estos productos en una ocasión, durante la campaña 2006-2007, desde comienzos del siglo XXI.

Sin embargo, la situación de los cultivos de aceite es diferente, ya que se ha experimentado un aumento significativo de las importaciones de semillas oleaginosas, harinas oleaginosas y aceites en estos dos países desde 1996. De hecho, el aumento medio anual de la utilización total de semillas oleaginosas en estos dos países durante el periodo 1996-2008 ha llegado hasta casi el 5 %, las importaciones de harinas oleaginosas (incluido el equivalente en harinas oleaginosas de las semillas importadas) han subido en un 17 % y las importaciones de aceites (incluido el equivalente en aceite de las semillas importadas) en un 12 %. Pese a todo, no existen pruebas que indiquen que el aumento repentino de las importaciones desde esta fuente haya contribuido a la subida de los precios de las semillas oleaginosas, las harinas oleaginosas o los aceites, que comenzó a mediados de 2007, tras el repunte de los precios de los cereales experimentado el año anterior.

<sup>15</sup> De hecho, un estudio reciente destaca: “Las nuevas políticas gubernamentales ralentizarán, pero no evitarán, el próximo final de la autosuficiencia de China en materia de cereales” (Trusted Sources).

liquidez en determinadas partes del mundo, que refleja comportamientos económicos favorables, especialmente entre las economías emergentes, y de los bajos tipos de interés y los elevados precios del petróleo convirtió a dichos mercados de derivados en un imán para los especuladores que buscaban aumentar el riesgo y alcanzar resultados más lucrativos. Esta entrada de liquidez, sobre todo antes de la restricción del crédito mundial y de la confusión que provocó en los mercados financieros, parece haber repercutido en los mercados al contado subyacentes hasta el punto de influir en las decisiones de los agricultores, comerciantes y elaboradores de productos agrícolas.

27. Un reciente estudio del FMI analizó la naturaleza de la relación entre este tipo de flujo financiero hacia los mercados de futuros y los precios de entrega inmediata/efectivo de cinco productos, incluidos el azúcar, el café y el algodón. Las pruebas empíricas utilizadas indicaron que la causalidad a corto plazo tenía, por lo general, los precios de entrega inmediata como origen y este tipo de flujo financieros como final, lo que implica que la subida de los precios de entrega inmediata es la “causa”, y no el “efecto”, de la mayor participación de los inversores (FMI 2006, Recuadro 5.1). También se observó el mismo tipo de causalidad empírica en los casos en los que existían relaciones de equilibrio a largo plazo entre las variables implicadas<sup>16</sup>. Un estudio posterior de la OCDE (OCDE 2008, pág. 10) indica que “durante los últimos años, en ciertos momentos ha resultado difícil alcanzar la convergencia entre los mercados de futuros del maíz, el trigo y la soja, es decir, que podría haberse roto en ocasiones el vínculo entre los precios de los futuros y los precios al contado. Esto podría deberse a diversas cuestiones técnicas, como la capacidad de almacenamiento disponible en la zona de entrega y los incentivos para participar en un arbitraje”. En especial, el estudio afirmaba: “Posiblemente también podría deberse a que la ‘inflación’ de los precios de los futuros esté causada por la posición larga que cada vez más están adoptando los inversores institucionales. ¿Podría la fuerte presión alcista sobre los precios de los futuros estar influyendo tanto sobre el vínculo futuros-contado como para suscitar rupturas ocasionales?”

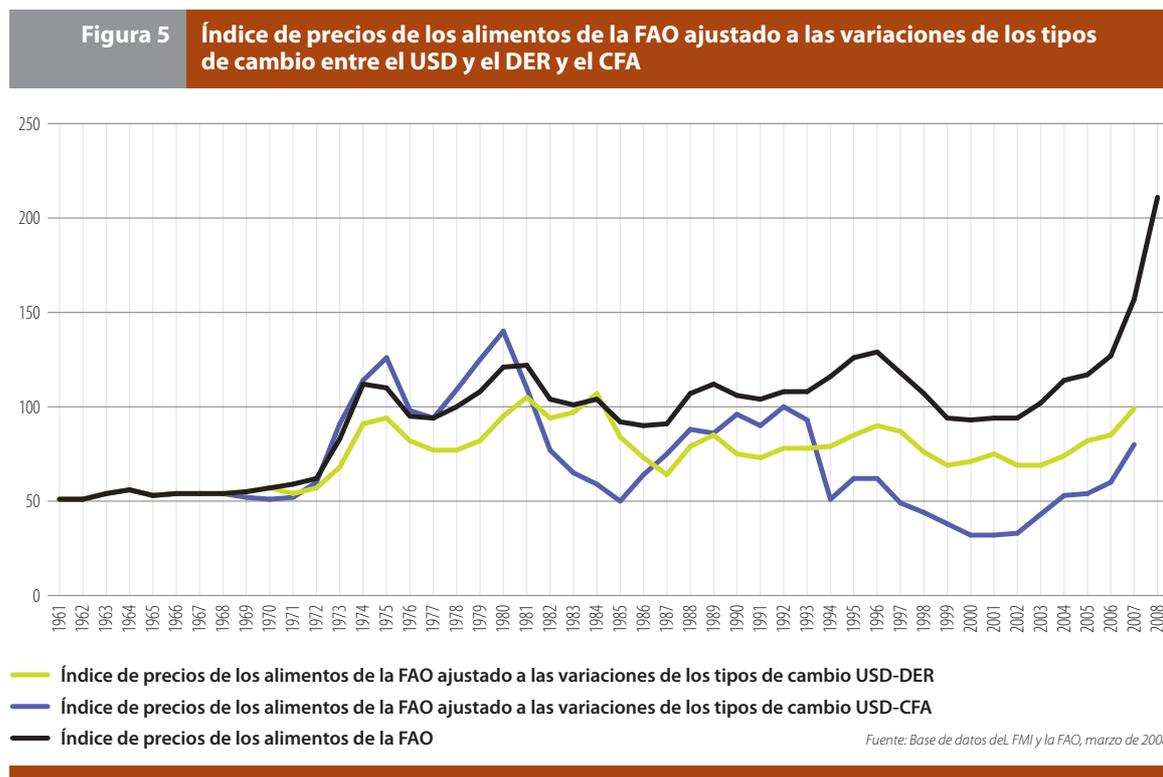
28. El mismo estudio indica también que se están debilitando las diferencias anuales más o menos predecibles entre los precios de los futuros y los precios al contado y añade que si “las grandes posiciones largas de los inversores institucionales están impulsando un aumento de los precios de los futuros mayor que el garantizado por los principios básicos de la oferta y la demanda del mercado, como sugiere la creciente participación de estos inversores en la parte compradora del mercado, esto podría ser la causa de la débil base y de las dificultades resultantes para fijar el precio al contado del maíz, el trigo y la soja” (OCDE 2008, *ibid.*).

29. **Medidas normativas a corto plazo y fluctuaciones del tipo de cambio:** Tras comenzar el repunte de los precios, algunas de las medidas adoptadas para reducir el impacto de la subida sobre los consumidores vulnerables, como las prohibiciones a la exportación y el aumento de los impuestos sobre la exportación, exacerbaron la volatilidad a corto plazo de los precios internacionales, como sucedió recientemente en los mercados del arroz con la adopción de importantes prohibiciones a la exportación por parte de los países exportadores con el objetivo de proteger a sus propios consumidores. La sección “Políticas de lucha contra el encarecimiento de los alimentos” proporciona más información sobre este tipo de normativas.

---

<sup>16</sup> El estudio concluye: “Estas conclusiones son coherentes con la hipótesis de que los especuladores contribuyen a proveer liquidez a los mercados y que podrían beneficiarse mediante las fluctuaciones de los precios, aunque no tienen una influencia causal sistemática en los precios (FMI *ibid.* pág. 174).

30. El precio de la mayoría de los productos agrícolas se refiere en dólares de EE.UU. y el notable descenso de su valor frente a muchas divisas durante los últimos años ha influido de forma crítica en determinadas evoluciones de los mercados agrícolas. En los países cuyas divisas se apreciaron frente al dólar de EE.UU., las importaciones de productos desde Estados Unidos se han abaratado, lo que ha impulsado la demanda de productos que se exportan desde Estados Unidos y ha alterado las estructuras del mercado. La Figura 5 ofrece dos ejemplos en los que se ha ajustado el índice de precios de los alimentos de la FAO para reflejar las variaciones en los tipos de cambio entre el dólar de EE.UU. y el franco CFA<sup>17</sup> y los Derechos Especiales de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional<sup>18</sup>. Aunque los índices ajustados son inferiores al índice del precio de los alimentos de la FAO expresado en dólares de EE.UU. desde principios de la década de los 80, los tres muestran la reciente tendencia alcista. En la sección “Impacto (transferencia) de los cambios de los precios mundiales en los mercados nacionales” se estudia con más detalle el grado de transmisión de los cambios en los precios internacionales en dólares de EE.UU. de algunos productos concretos a los mercados nacionales y los motivos de dicha transmisión. El impacto real de la variación del tipo de cambio en un país dado depende también de sus patrones comerciales, incluido el origen y el destino de sus exportaciones e importaciones, y de los tipos de cambio bilaterales con sus socios comerciales.



<sup>17</sup> Los francos CFA se utilizan en 14 países del África Central y Occidental: Benín, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo en el África Occidental; y Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana y República Democrática del Congo en el África Central. Aunque el franco CFA del África Occidental y el franco CFA del África Central cuentan con el mismo tipo de cambio fijo frente al euro, no se puede utilizar una divisa en los países en los que se emplea la otra divisa.

<sup>18</sup> Los DEG del FMI son unos activos de reserva internacional creados en 1969 para complementar los activos de reserva oficiales existentes de otros países miembros. El valor del DEG en dólares de EE.UU. se calcula sumando cantidades específicas de cuatro divisas valoradas en dólares de EE.UU.: el euro, el yen, la libra esterlina y el dólar de EE.UU. Las ponderaciones de las divisas empleadas en el cálculo se revisan cada cinco años, de acuerdo con los cambios en su importancia relativa en los sistemas económicos y comerciales mundiales.

## II. EVOLUCIÓN POSTERIOR

31. La evolución de los mercados observada desde 2006, y resumida anteriormente, parece ser el resultado de desequilibrios a corto plazo de algunos mercados de productos básicos que se extendieron a los mercados con los que mantenían vínculos estrechos, además de otros factores que podrían continuar influyendo en los mercados durante periodos más largos. La rápida capacidad de ajuste de los mercados ya ha quedado demostrada con la respuesta de la oferta observada en los mercados del maíz y el azúcar, en los que el aumento de la producción a nivel global motivó la moderación de la subida de los precios en el primero y la reducción de los mismos en el segundo en 2007. De hecho, las primeras indicaciones apuntan a un aumento del 2,6 % en la producción mundial de cereales en 2008, con lo que se alcanzaría el máximo histórico de 2 164 millones de toneladas. Dado que muchos mercados de productos agrícolas continúan mostrándose poco activos pese a las expectativas positivas existentes para algunos de ellos, y dada la improbable reposición a corto plazo de las reservas, parece probable que, durante las próximas campañas, los precios continúen repuntando bruscamente y que se mantenga la volatilidad como resultado de eventos imprevistos. Al contrario de lo sucedido en otros casos de encarecimiento repentino de los productos agrícolas que se han disipado con bastante rapidez, podríamos continuar experimentando precios más altos durante algún tiempo. A este respecto, es importante la posibilidad de que se mantenga la demanda de biocombustibles, lo que dependería de diversos factores, como:

- si el precio del crudo sigue aumentando y se mantienen las políticas de apoyo al sector de los biocombustibles;
- si la velocidad de desarrollo y comercialización de la materia prima de segunda generación (materiales lignocelulosos que no compiten con los productos agrícolas por los recursos del suelo) aumenta lo suficiente como para que sustituya a la materia prima de primera generación.

Otros factores importantes que influirán en el desarrollo a largo plazo son:

- el crecimiento demográfico y de los ingresos, así como la intensificación de la urbanización;
- el impacto del cambio climático sobre el rendimiento agrícola en distintas partes del mundo;
- las limitaciones de los recursos del agua y el suelo;
- la capacidad de aumentar el rendimiento de los productos agrícolas gracias al uso más eficaz de las tecnologías existentes<sup>19</sup> y/o la adopción de las nuevas tecnologías disponibles.

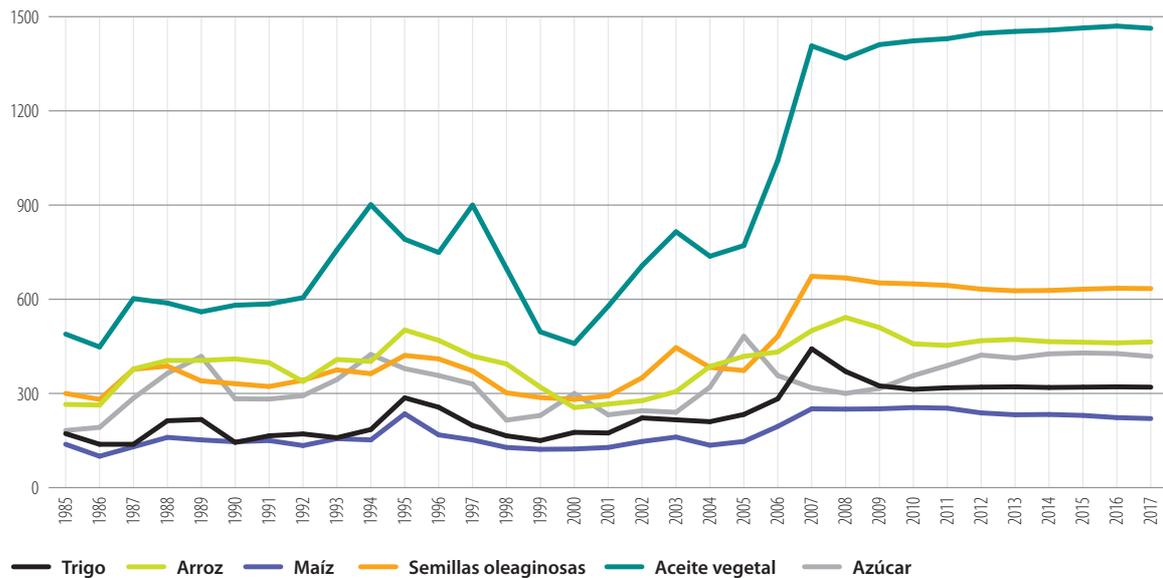
32. La OCDE y la FAO han completado recientemente su ejercicio anual de derivación de las proyecciones de referencia a medio plazo utilizando su marco de elaboración de modelos AGLINK/COSIMO. Este marco se ha ampliado recientemente y ahora incorpora módulos para los sectores del azúcar y los biocombustibles, lo que le

---

<sup>19</sup> Como ejemplo ilustrativo de todo lo que puede hacerse para aumentar el rendimiento utilizando tecnologías conocidas en los países en desarrollo, el Gobierno de India destaca que el rendimiento real promedio del trigo, del arroz y de la caña de azúcar en algunos estados es un 23, 26 y 31 % inferior respectivamente al rendimiento obtenido mediante la aplicación de las mejores prácticas agrícolas en estos estados, y un 80, 208 y 117 % inferior respectivamente a los resultados obtenidos mediante la aplicación de prácticas mejoradas. Esto indica que los países en desarrollo cuentan con el potencial necesario para aumentar la producción, sin ampliar la superficie de cultivo o utilizando tecnologías nuevas. Está claro que las implicaciones que entrañaría la consecución de este objetivo no pueden separarse completamente de las dificultades que entorpecen el proceso de desarrollo agrícola en estos países. Si el proceso hubiera sido sencillo, ya se habría llevado a cabo.

permite valorar el impacto de las distintas políticas que se están implementando en el sector de los biocombustibles. Los cálculos de referencia indican que, en comparación con el promedio de los precios observados durante el periodo 2005-2007, se espera que para el año 2017 el precio real del trigo (ajustado mediante el deflactor del MUV) haya aumentado en un 2 %; el del arroz en un 1 %; el del maíz en un 15 %; el de las semillas oleaginosas en un 33 %; el de los aceites vegetales en un 51 %; y el del azúcar en un 11 % (véase la Figura 6)<sup>20</sup>. Además, y sin excepción, es probable que los precios medios reales continúen siendo superiores a los observados durante 1985-2007.

**Figura 6 Precios reales históricos y proyectados de alimentos y productos alimentarios seleccionado**



## A. IMPACTOS PROBABLES DEL ENCARECIMIENTO DE LOS ALIMENTOS

33. El aumento considerable de los precios de los alimentos y el combustible tiene implicaciones importantes para los países y las personas. Las consecuencias más visibles del impacto económico son el malestar social y los disturbios motivados por el hambre que se han producido recientemente en la mayoría de los continentes, y en especial en las zonas urbanas en las que las personas han resultado más afectadas por el encarecimiento de los alimentos y el aumento de los costos del combustible. A diario se forman largas colas en las tiendas de alimentación subvencionadas y suben los precios de casi todos los artículos de alimentación, y no solo de los alimentos básicos. Varios países importadores participan en lo que se conoce como “compra motivada por el pánico” en un intento de

<sup>20</sup> Los principales supuestos de las proyecciones de referencia son: el menor crecimiento económico y demográfico, aunque sostenido, apoyará a la demanda; no se producirán subidas importantes de la inflación, pese a los continuados precios altos del petróleo, que aumentarán poco a poco durante el periodo al que se refieren las proyecciones desde los 90 dólares de EE.UU. hasta los 104 dólares de EE.UU. por barril para el año 2010; las condiciones para el crecimiento continuado de la producción de biocombustibles continúan siendo favorables, sin tener en cuenta los últimos cambios normativos en la Unión Europea y Estados Unidos; las políticas comerciales y agrícolas que entraron en vigor a principios de 2008 se mantendrán vigentes durante el resto del periodo al que se refieren las proyecciones; la segunda generación de tecnologías de biocombustibles continuará sin estar disponibles desde el punto de vista económica en todos los ámbitos pertinentes.

asegurar una oferta suficiente y crear reservas nacionales de los principales cereales. Simultáneamente, los intentos de los principales exportadores por mantener bajo control los precios nacionales de los cereales, y por bloquear o impedir las exportaciones, han exacerbado aún más la rigidez de los mercados mundiales. Son especialmente vulnerables los países menos desarrollados con niveles altos de pobreza e inseguridad alimentaria y grandes grupos de población que dedican el 70-80 % de los ingresos del hogar a la comida.

34. Mucho menos visibles, aunque no por ello menos importantes, son las difíciles elecciones a las que tienen que enfrentarse las familias, especialmente las más desfavorecidas, debido a su rápidamente decreciente poder adquisitivo. El riesgo que sufren estos grupos de población de padecer mayor inseguridad alimentaria y malnutrición es alto, ya que las familias deben dejar de consumir fuentes proteicas y otros alimentos ricos en nutrientes más caros y dependen de los alimentos con alto nivel energético y costo menor para conservar un nivel mínimo de productividad. Los hogares desfavorecidos se ven obligados a comprometer la atención sanitaria, la educación y otros gastos familiares no alimentarios. Al mismo tiempo, los precios más altos constituyen una oportunidad única de volver a lanzar la inversión agrícola y aumentar la productividad agrícola en los países en desarrollo.

35. Los gobiernos y los socios de desarrollo de todo el mundo deben aplicar medidas normativas y medidas prácticas urgentes para fomentar los efectos positivos y aliviar los efectos negativos del encarecimiento de los alimentos. La FAO recomienda adoptar de forma inmediata un enfoque de doble componente con el objetivo de i) mitigar el impacto del elevado precio de los alimentos y los combustibles sobre los grupos de población más débiles mediante redes de seguridad y transferencias directas, y simultáneamente ii) implementar políticas y programas destinados a promover el desarrollo rural y agrícola a corto y largo plazo.

## **B. IMPACTOS EN EL ÁMBITO NACIONAL**

36. Las subidas importantes de los precios de los alimentos y biocombustibles suponen una amenaza para la estabilidad y el crecimiento general, especialmente en los países de bajos ingresos e importación neta. El Cuadro 4 enumera 22 países en desarrollo que resultan especialmente vulnerables debido a la combinación de niveles altos de hambre crónica (más de un 30 % de subnutrición), y que al mismo tiempo dependen enormemente de las importaciones de derivados del petróleo (el 100 % en la mayoría de los países) y, en muchos casos, de las importaciones de los principales cereales (arroz, trigo y maíz) para el consumo nacional. Dado el alto grado de riesgo que presentan estos tres factores, algunos países, como Eritrea, Níger, Comoras, Botswana, Haití y Liberia son especialmente vulnerables.

**Cuadro 4: Importadores netos de derivados del petróleo y de los principales cereales como porcentaje del consumo aparente nacional, clasificado por prevalencia de subnutrición**

Países	% de petróleo importado <sup>1</sup>	% de principales cereales importados <sup>2</sup>	% de subnutrición <sup>3</sup>
Eritrea	100	88	75
Burundi	100	12	66
Comoras	100	80	60
Tayikistán	99	43	56
Sierra Leona	100	53	51
Liberia	100	62	50
Zimbabwe	100	2	47
Etiopía	100	22	46
Haití	100	72	46
Zambia	100	4	46
República Centroafricana	100	25	44
Mozambique	100	20	44
Tanzanía	100	14	44
Guinea-Bissau	100	55	39
Madagascar	100	14	38
Malawi	100	7	35
Camboya	100	5	33
Corea, Rep. Pop. Democrática	98	45	33
Rwanda	100	29	33
Botswana	100	76	32
Níger	100	82	32
Kenya	100	20	31

<sup>1</sup> Fuente: Energy Information Administration *International Energy Annual 2005*, Washington D.C., EE.UU. Se ocupa del crudo y los derivados del petróleo refinado.

<sup>2</sup> Fuente: FAOSTAT, *Archives Commodity Balance Sheets*. Promedio 2001-2003 para el trigo, el arroz y el maíz.

<sup>3</sup> Fuente: FAOSTAT, Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria, Prevalencia de subnutrición en la población total (2002-2004 preliminar): [www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity](http://www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity)

#### *Impacto sobre el costo total de las importaciones de alimentos*

37. Ya se han producido aumentos importantes del costo mundial de los productos alimentarios importados, y se calcula que el costo total de las importaciones ha ascendido a 812 000 millones de dólares de EE.UU. en 2007 (Cuadro 5), un máximo histórico que supone un 29 % más que el año anterior. Los países en desarrollo en conjunto podrían enfrentarse a un incremento del 33 % en el costo total de importaciones de alimentos agregado, tras la subida del 13 % que se vivió el año anterior. Se han producido aumentos similares en los países menos desarrollados (PMD) y PBIDA. El crecimiento sostenido del gasto en alimentos importados que han experimentado estos dos grupos de países vulnerables es alarmante. Actualmente, su cesta de importaciones de alimentos anual podría costar mucho más del doble de lo que costó en 2000. Dado que los precios de los cereales aumentaron repentinamente todavía más en el segundo semestre de 2007, los resultados son todavía más sorprendentes si la comparación se realiza por campaña comercial. Según esta comparación por campañas, se prevé que el costo total de importación de cereales de los PBIDA aumentará hasta en un 56 % entre 2006/2007 y 2007/2008.

**Cuadro 5: Costos de importaciones previstos de alimentos totales y principales productos alimentarios (millones de USD)**

	Mundial		En desarrollo		PMD <sup>1</sup>		PBIDA <sup>2</sup>	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
<b>Alimentos totales</b>	630 135	812 743	190 975	253 626	13 822	17 699	88 577	119 207
<b>Cereales</b>	186 794	268 300	74 615	100 441	6 101	8 031	31 363	41 709
<b>Aceites vegetales</b>	70 822	114 077	34 831	55 658	1 948	3 188	22 919	38 330
<b>Lácteos</b>	45 572	86 393	13 593	25 691	824	1 516	5 079	9 586
<b>Carne</b>	78 704	89 712	17 064	20 119	872	1 079	6 295	8 241
<b>Azúcar</b>	33 024	22 993	13 892	11 904	1 755	1 320	7 598	4 782

<sup>1</sup> Países menos desarrollados.

<sup>2</sup> Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

38. Basándose en las previsiones actuales, aproximadamente el 22 % de las importaciones mundiales de cereales se realiza a países de África, aunque apenas el 3 % de las exportaciones procede de ellos. Pese a la subida de los precios mundiales de los cereales, se prevé que las importaciones a África en 2007/2008 aumenten desde 2,5 millones de toneladas hasta un total de 55 millones de toneladas, reflejando así el incremento de las exportaciones de trigo y maíz, especialmente en Marruecos y Nigeria, cuyas cosechas de 2007 fueron mucho menores. Aunque este nivel de exportaciones es superior al de 2006/2007, es menor que los picos alcanzados en 2004/2005 y 2005/2006, cuando las importaciones de cereales sobrepasaron los 56 millones de toneladas. Las previsiones para las importaciones totales de trigo a África son de 29 millones de toneladas, lo que supone un aumento de 1,2 millones de toneladas con respecto a la campaña anterior. Se calcula que las importaciones totales de cereales secundarios, compuestos en su mayor parte por el maíz y la cebada, serán de 16,6 millones de toneladas, esto es 1 millón de toneladas más que en 2006/2007. En cuanto al arroz, se prevé que las importaciones alcancen los 9,6 millones de toneladas, un poco más que en la campaña anterior. Según los pronósticos, los costos totales de importación de cereales de África en 2007/2008 serán de 2 700 millones de dólares de EE.UU., un 23 % más que en 2006/2007.

#### *Encarecimiento de los alimentos y déficit por cuenta corriente*

39. En algunos países pobres, los mayores costos de importación de alimentos podrían provocar un aumento del déficit por cuenta corriente, lo que a su vez influiría en otras variables macroeconómicas como el tipo de cambio, la posición de las reservas del banco nacional o un endeudamiento mayor.

40. El Cuadro 6 muestra que, para siete de los 86 países de ingresos bajos y medios bajos tomados como muestra, el *aumento* previsto de la parte del PIB de 2007 correspondiente a los costos totales de importación de cereales de 2007/2008 con respecto a 2006/2007 es superior al 3 %<sup>21</sup>. Esto implicaría el aumento del déficit por cuenta

<sup>21</sup> La muestra incluye a todos los países de ingresos bajos y medios bajos con más de 1 millón de habitantes para cuyas importaciones de cereales la FAO ha emitido predicciones. De los 86, 67 son PBIDA según la clasificación de la FAO.

corriente actual de dichos países como parte del PIB en más de tres puntos porcentuales<sup>22</sup>. Para otros siete países de la muestra, se prevé una subida de entre un 2 y un 3 % mientras que, para los 72 países restantes, se calcula que el incremento de los costos totales de importación será inferior al 2 % del PIB.

**Cuadro 6. Distribución de los países de ingresos bajos y medios bajos según su posición por cuenta corriente y el aumento previsto de los costos totales de importación de cereales**

	Balanza de pagos por cuenta corriente (% del PIB)				
	Promedios (2004-2007)				
Cambio estimado en costo de importación total de cereales (% del PIB):	Déficit muy alto >10%	Déficit alto 5-10%	Déficit moderado 0-5%	Superávit	Número total de países
	Número de países				
<1%	5	6	20	22	53
1-2%	4	8	3	4	19
2-3%	2	1	2	2	7
>3%	2	2	3	0	7
<b>Total países</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>86</b>
Cambio medio en costo total de importaciones de cereales (% del PIB):	1,5%	2,2%	1,1%	0,4%	1,1%
Fuentes: PIB en dólares corrientes y cuenta corriente del FMI (cálculos de las Estadísticas Financieras Internacionales y de las Perspectivas de la Economía Mundial). Costos de cereales de las estimaciones de la FAO para 2006/2007 y 2007/2008. Las entradas del cuadro pueden interpretarse según el ejemplo siguiente: la primera entrada (5) significa que en cinco países en los que el coeficiente preexistente entre déficit por cuenta corriente y PIB era superior al 10%, el costo adicional de las importaciones de cereales de 2007-2008 sumó menos de 1 punto porcentual a ese coeficiente.					

41. Los países vulnerables desde el punto de vista de la macroeconomía se contabilizan en la esquina inferior izquierda del Cuadro 6. Estos países son los que ya están experimentando déficits por cuenta corriente elevados y para los que se prevén mayores aumentos relativos de los costos de importaciones totales. El cuadro indica que 19 países presentan ya déficits altos (más del 5 % del PIB) y registrarán un crecimiento de sus costos totales de importaciones de cereales superior al 1 %. De ellos, siete (Gambia, Jordania, Liberia, Mauritania, Moldova, Níger y Zimbabwe) ocupan las posiciones más vulnerables, con déficits por cuenta corriente muy altos y aumentos previstos de los costos totales de importación de cereales superiores al 2 %. Podrían experimentar graves problemas en sus balanzas de pagos como resultado del encarecimiento de los alimentos. La vulnerabilidad macroeconómica se correlaciona también con la inseguridad alimentaria. De los 19 países con déficits elevados y previsiones de incremento de los costos totales de importaciones de cereales superiores al 1 %, 11 cuentan con tasas de subnutrición superiores al 20 %, lo que significa que más de una de cada cinco personas no consumen las calorías mínimas necesarias para mantener un buen estado de salud en

<sup>22</sup> Este es un indicador aproximativo del cambio en la cuenta corriente. Presupone que el valor de las exportaciones expresado en dólares se mantiene constante, y que tampoco cambian los otros costos de importación.

situaciones de actividad ligera. Desde el punto de vista de la macroeconomía, cuatro de los siete países más vulnerables muestran tasas de subnutrición de, al menos, un 29 %.

*Impacto (transmisión) de los cambios de los precios mundiales en los mercados nacionales*

42. El impacto de la subida de los precios en las economías nacionales de los países importadores y exportadores dependerá, entre otras cosas, del grado de transmisión en los últimos años de los precios del mercado mundial de los cultivos de cereales a las economías nacionales. Las políticas gubernamentales diseñadas para impedir las grandes crisis de precios nacionales<sup>23</sup> y la depreciación del dólar de EE.UU. frente a numerosas divisas, como el euro y el franco CFA, tienden a reducir la transmisión de los precios del mercado mundial a los mercados nacionales. El Cuadro 7 muestra que la apreciación del tipo de cambio real de los últimos años ha sido bastante generalizada en diferentes tipos de países (clasificados según las clases de ingresos del Banco Mundial). A continuación se analiza la transmisión de los precios mundiales a los mercados nacionales, así como los factores que influyen en ella.

**Cuadro 7: Apreciación del tipo de cambio real de las divisas nacionales frente al dólar USD, de 2003 a 2007, según la clasificación de ingresos del Banco Mundial.**

Clase de ingresos	(%)
Ingresos bajos	16
Ingresos medios bajos	14
Ingresos medios altos	19
Ingresos altos	12

Fuente de los datos primarios: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2008). El cálculo se basa en un sencillo promedio de todos los países de una clase de ingresos dada para los que se disponía de datos.

*Arroz en Asia<sup>24</sup>*

43. El análisis específico de la transmisión de los precios del arroz en siete países asiáticos grandes es revelador. La columna (1) del Cuadro 8 muestra el aumento de precios acumulativo en dólares de EE.UU. reales desde el último trimestre de 2003 hasta el último trimestre de 2007, mientras que la columna (2) muestra el aumento de los precios mundiales en términos reales de la divisa nacional constante durante el mismo periodo. La comparación de las columnas (1) y (2) indica que, para la mayoría de los países, los cambios de la columna (2) son considerablemente menores que los de la columna (1), si bien el cambio es positivo para todos ellos.

44. La columna (3) muestra los cambios acumulativos en los precios nacionales reales en el nivel del consumidor. Puede observarse que, en varios países, estos cambios son menores que los cambios de la columna (2). Estos países han empleado diversas políticas basadas en productos básicos para aislar su economía nacional frente a la subida de precios de los mercados internacionales. Por ejemplo, India y Filipinas utilizan el almacenamiento, la compra y la distribución gubernamentales, además de restricciones al comercio internacional. Bangladesh aplica aranceles variables sobre el arroz para estabilizar los precios nacionales. Viet Nam emplea diversos tipos de restricciones.

<sup>23</sup> Para conocer más detalles, consulte la última sección de este informe.

<sup>24</sup> El análisis de esta sección se basa en Dawe (2008).

**RECUADRO 1****La lucha contra la maldición de los recursos: el auge de los precios de los productos agrícolas puede generar un crecimiento sostenible**

El auge actual del precio de los productos (agrícolas y no agrícolas) posibilita un aumento de los ingresos públicos y del sector privado en los países exportadores. Simultáneamente, representa un desafío para los gobiernos a la hora de decidir la mejor distribución de las ganancias imprevistas entre el consumo y la inversión. Por lo tanto, las decisiones adoptadas durante el auge de los precios resultan decisivas para el crecimiento económico durante los periodos de precios bajos.

Varias investigaciones han identificado una “maldición de los recursos”, lo que significa que los países con abundancia de recursos naturales tienden a crecer con más lentitud que los países faltos de ellos. No obstante, las investigaciones recientes indican que el impacto sobre el crecimiento a largo plazo varía según el tipo de producto de exportación (Collier y Goderis, 2007; Collier, 2007). En el contexto africano en concreto, la maldición de los precios se asocia principalmente con el auge de los precios del aceite y los productos no agrícolas, mientras que los precios al alza de los productos agrícolas podrían, de hecho, generar un mayor crecimiento económico tanto a corto como a largo plazo.

En los casos en los que el sector público obtiene una gran parte de sus ingresos de las cargas fiscales sobre productos no agrícolas con precios volátiles, las investigaciones han demostrado que dichos ingresos se asignan de forma poco equilibrada, lo que favorece el consumo a corto plazo o la inversión relativamente improductiva, en lugar del ahorro y las inversiones sólidas que protegerán a la economía durante periodos de precios más bajos. Como resultado, el crecimiento a corto plazo se revierte cuando los precios caen al cabo del tiempo.

Por otra parte, los productos de exportación agrícolas compiten por el suelo y otros elementos de insumo con otros cultivos, lo que limita las oportunidades de obtener beneficios. Además, los agricultores adoptan decisiones relativas a los gastos y la inversión para obtener ingresos adicionales derivados de un auge de los productos agrícolas según las vías de consumo a largo plazo, las oportunidades de inversión, etc. Esto tiende a generar un crecimiento económico tanto a corto plazo como a más largo plazo.

Desde el punto de vista normativo, esto implica que el auge actual de los precios de los productos agrarios constituye una oportunidad importante para estimular el crecimiento a corto y a largo plazo si no se disipa imprudentemente su valor económico con impuestos y si el sector público proporciona los recursos necesarios en forma de bienes públicos que aumentarán la productividad agrícola.

45. Otros países, como Tailandia y China, se han contentado con permitir que la mayor parte de los cambios de los precios mundiales (tras considerar la apreciación de la divisa) influyeran en los mercados nacionales<sup>25</sup>. En otros países distintos, se han producido subidas de los precios nacionales independientes de los acontecimientos en los mercados mundiales. En Indonesia, por ejemplo, los precios nacionales subieron repentinamente un 23 % debido a las restricciones a la importación entre octubre de 2005 y mayo de 2007, periodo en el que los precios mundiales cayeron en un 20 % en términos reales de rupias.

---

<sup>25</sup> Tailandia ha mostrado un cierto grado de intervención gubernamental en lo que a compra y almacenamiento se refiere, pero en general ha seguido una política de libre comercio para el arroz. China, pese a las restricciones sobre los comerciantes privados, estaba permitiendo que los cambios en los precios internacionales se reflejaran más o menos totalmente en los precios nacionales, al menos a finales de 2007.

46. Una conclusión clave que se deduce del Cuadro 8 (mostrada en la columna 4) es que el cambio porcentual de la columna (3) es menos del 60 % del cambio porcentual de la columna (1) para todos los países de la muestra, exceptuando China. El promedio de estos siete países indica que aproximadamente un tercio de la subida de los precios en dólares de EE.UU. reales ha repercutido en los mercados nacionales. Esta conclusión es coherente con Sharma (2002), que observó que, durante el repunte de los precios de 1995-1996, la elasticidad de la transmisión en los países asiáticos fue típicamente baja, especialmente en el caso del arroz.

47. No obstante, los precios mundiales del arroz continuaron subiendo durante el primer trimestre de 2008, desde un promedio de 378 dólares de EE.UU. por tonelada en diciembre hasta más de 700 a finales de marzo en valores nominales y han producido un aumento considerable de los precios en muchos mercados nacionales. En Bangladesh, los precios al por mayor subieron un 38 % entre diciembre de 2007 y marzo de 2008, y en Filipinas en más de un 30 % entre octubre de 2007 y abril de 2008. En India, los precios medios al por menor aumentaron en un 18 % entre octubre de 2007 y marzo de 2008.

**Cuadro 8: Cambios porcentuales acumulativos en precios reales del arroz, del cuarto trimestre de 2003 al cuarto trimestre de 2007**

País	(1) Precio mundial (USD)	(2) Precio Mundial (DN)	(3) Precio nacional (DN)	(4) Transferencia (%) = (3)/(1)
<b>Bangladesh</b>	56	55	24	43
<b>China</b>	48	34	30	64
<b>India</b>	56	25	5	9
<b>Indonesia</b>	56	36	23	41
<b>Filipinas</b>	56	10	3	6
<b>Tailandia</b>	56	30	30	53
<b>Viet Nam</b>	39	25	3	11

Notas: Los datos de China comparan 2003 y 2007 (anual). Los datos de Viet Nam comparan 2003 y 2006 (anual). DN significa "divisa nacional".

48. El Cuadro 9 muestra que los cambios porcentuales de los precios al productor y al consumidor son sorprendentemente similares en todos los casos analizados de los países asiáticos, lo que parece indicar que los mercados están bien integrados y que los cambios de precios producidos en un nivel del sistema comercial se transmiten a otros niveles.

**Cuadro 9: Cambio porcentual en los precios nacionales reales al consumidor y al productor, del cuarto trimestre de 2003 al cuarto trimestre de 2007**

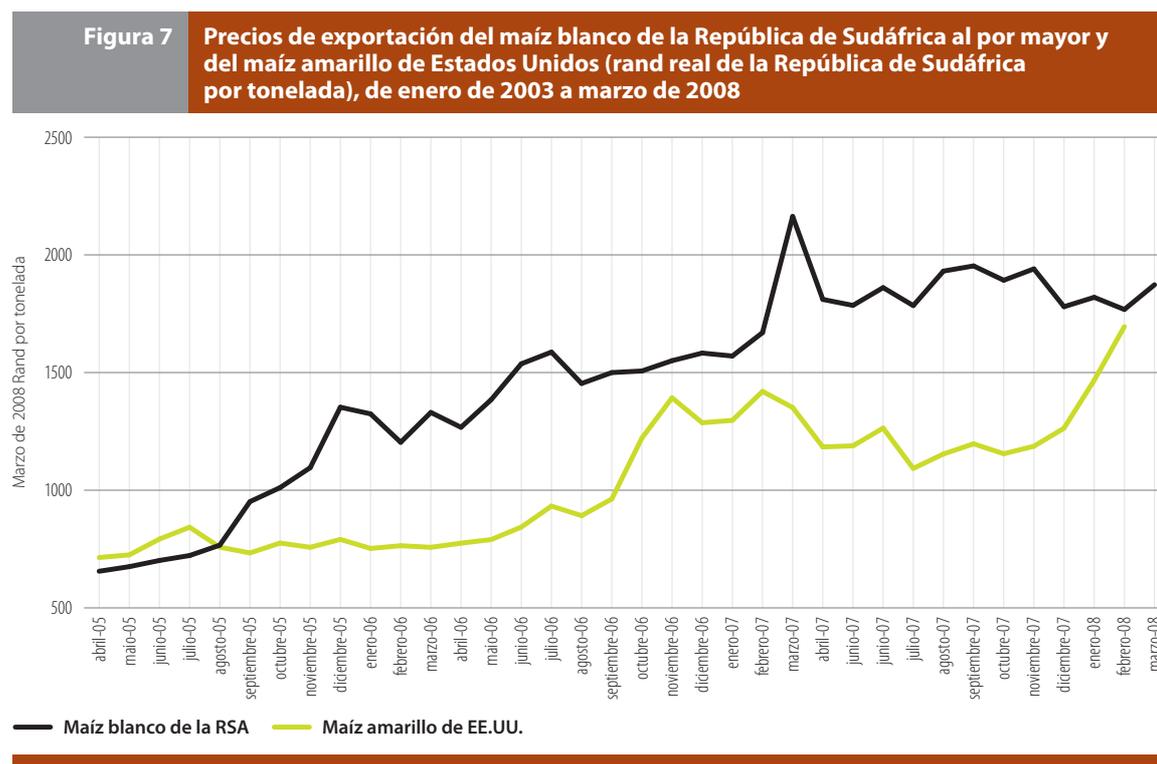
País	Producto	Productor	Consumidor
<b>Bangladesh</b>	Arroz	8	2
<b>Bangladesh</b>	Trigo	42	39
<b>China</b>	Arroz	28	30
<b>Indonesia</b>	Arroz	28	32
<b>Filipinas</b>	Maíz	9	5
<b>Filipinas</b>	Arroz	7	3

Notas: Los datos de Indonesia comparan el primer trimestre de 2003 y el primer trimestre de 2007. Los datos de Bangladesh comparan el cuarto trimestre de 2003 y el cuarto trimestre de 2006. Los datos de China comparan 2003 y 2007 (anual).

#### *Maíz blanco en el sur de África<sup>26</sup>*

49. Tal y como ha sucedido con el arroz en Asia, se ha producido también una transmisión muy poco adecuada desde los mercados internacionales del maíz amarillo a los mercados regionales del maíz blanco del sur de África. En cierto sentido no resulta sorprendente, ya que el maíz blanco se usa típicamente para el consumo humano mientras que el maíz amarillo se emplea para la alimentación animal o el etanol. Por otra parte, los dos productos son sustitutos potenciales en la producción (tal y como se vio en México cuando subieron los precios del maíz de Estados Unidos) y en el consumo (con fines alimentarios). Un gráfico de los precios de exportación del maíz amarillo en Estados Unidos (en rands sudafricanos reales) no parece reflejar correctamente los cambios en los precios del maíz blanco en Sudáfrica (véase la Figura 7). Esto puede deberse a dos razones: a las diferencias entre los productos y a la gran dependencia de los precios del maíz blanco con respecto a las crisis de la oferta de Sudáfrica y otros países de la región. Por ejemplo, entre abril de 2005 y abril de 2006 los precios del maíz prácticamente se duplicaron en Sudáfrica (especialmente debido a una sequía que redujo la cosecha del maíz en aproximadamente un 40 %), mientras que los precios del maíz amarillo de Estados Unidos fueron muy moderados. En los últimos tiempos, los precios del maíz de Estados Unidos repuntaron repentinamente entre noviembre de 2007 y febrero de 2008, en parte debido a la fuerte demanda del sector de biocombustibles, mientras que los precios del maíz de Sudáfrica se mantuvieron estables durante este periodo.

<sup>26</sup> El análisis de esta sección se basa en Gunjal y Dawe (2008).



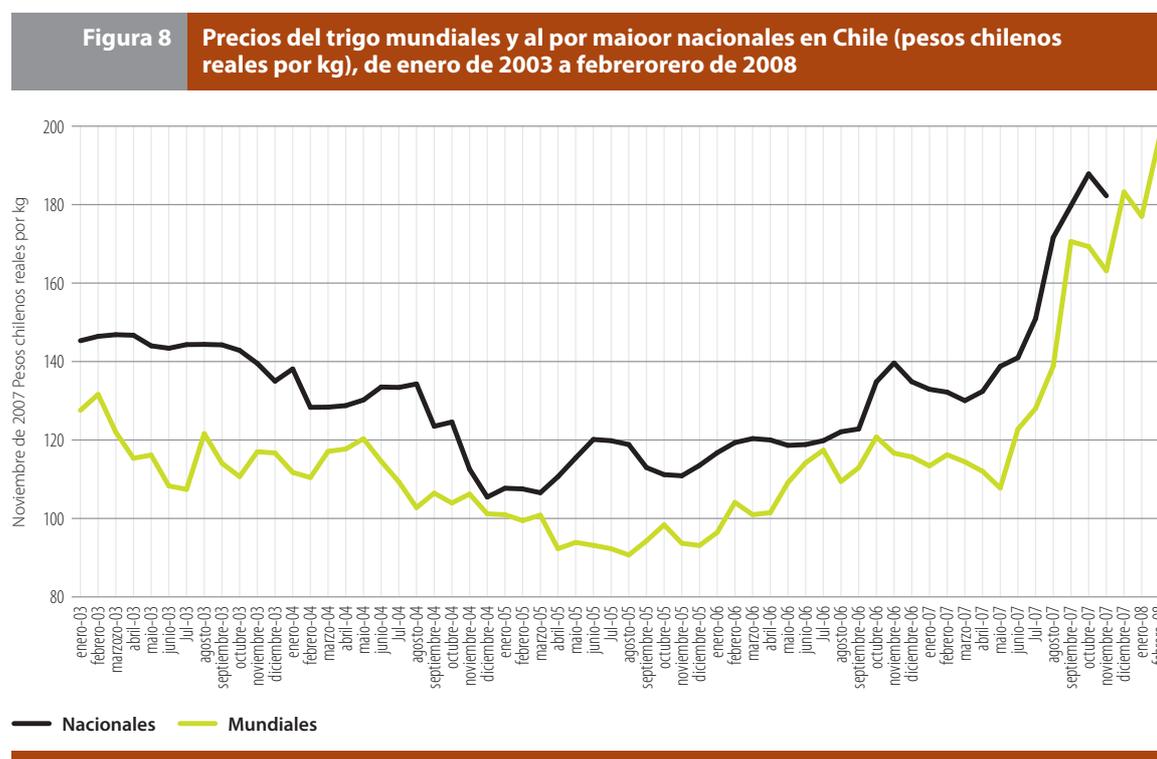
50. Resulta interesante el hecho de que los precios del maíz blanco en las economías más pequeñas de la región (Malawi, Mozambique y Zambia) no parezcan correlacionarse bien con los precios de Sudáfrica. Además, el examen detallado de los datos parece indicar que una subida reciente del precio del maíz en Malawi y Mozambique comenzó justo antes de una subida similar, aunque menos importante, de los precios estadounidenses. Es evidente que los mercados del maíz de Sudáfrica no pueden permanecer completamente desconectados de los mercados mundiales a largo plazo pero, a corto plazo, las políticas comerciales nacionales, la adquisición y distribución públicas del maíz y la infraestructura deficiente parecen desempeñar un papel importante en la determinación de los precios nacionales. Los países con volúmenes de importación de maíz altos en comparación con sus necesidades nacionales, como Lesotho, Swazilandia, Botswana y Zimbabwe, han experimentado transmisiones mucho más fuertes de los precios desde los precios de Sudáfrica, el principal exportador de la región.

### *Trigo en América Latina*

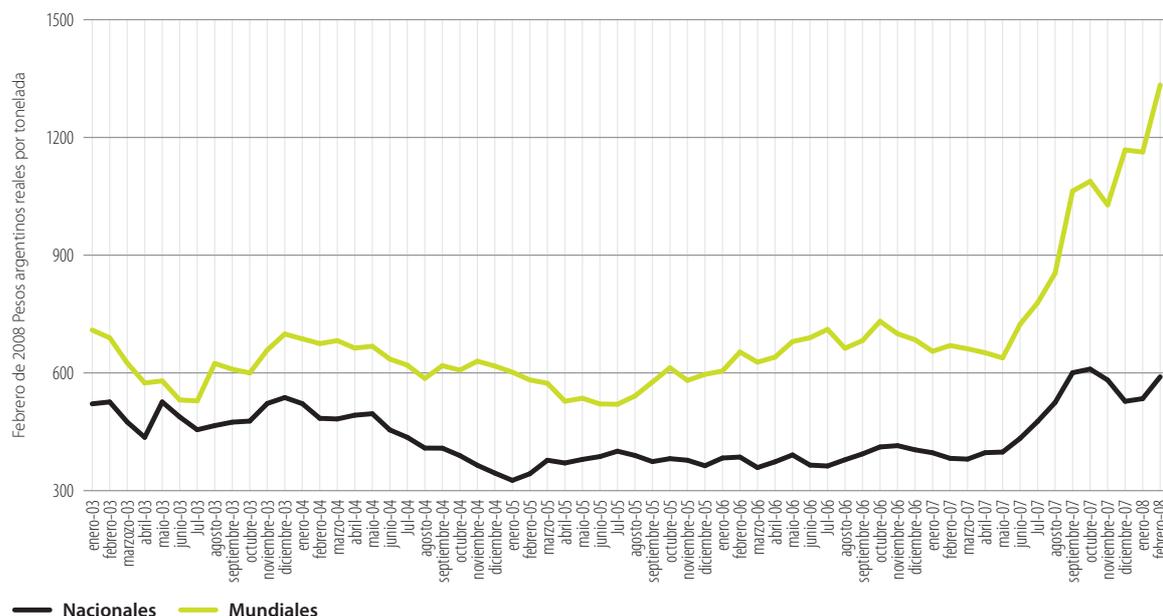
51. Tanto Argentina como Chile viven situaciones contradictorias. Ambos países se califican como de ingresos medios y cuentan con una infraestructura relativamente buena. Sus tipos de cambio se han apreciado frente el dólar de EE.UU. durante los últimos años. No obstante, Chile importa una parte considerable de sus necesidades de consumo de trigo, mientras que Argentina es uno de los principales exportadores mundiales de este producto. Y lo que resulta más importante para la transmisión de los precios, Chile sigue una política comercial muy abierta, mientras que Argentina muestra una actitud mucho más intervencionista.

52. Debido a la apreciación del tipo de cambio, los equivalentes de los precios mundiales en la moneda nacional real han subido en Chile y en Argentina más lentamente que en los mercados mundiales. Si se compara el cuarto trimestre de 2007 con el cuarto trimestre de 2003, los precios mundiales del trigo crecieron en un 91 % en dólares de EE.UU. reales. Sin embargo, en pesos chilenos reales, la subida no superó el 50 %, mientras que en la divisa argentina, la subida alcanzó el 68 %.

53. Los precios nacionales del trigo en Chile reflejan en gran medida el comportamiento de los precios internacionales, como puede observarse en la Figura 8, mientras que Argentina aplica impuestos a las exportaciones a fin de mantener bajos los precios nacionales, y emplea también los registros de exportaciones para influir en el comercio. Así, la Figura 9 muestra que los precios nacionales del trigo son sistemáticamente inferiores a los precios internacionales de referencia. Además, a medida que han subido los precios internacionales del trigo, Argentina ha utilizado cada vez más estos instrumentos para controlar el comercio, lo que ha provocado que la diferencia existente entre los precios nacionales y los precios internacionales aumentara durante los últimos años.



**Figura 9 Precios del trigo mundiales y al por mayor nacionales en Argentina (pesos argentinos reales por tonelada), de enero de 2003 a febrero de 2008.**



### *Impacto del encarecimiento de los alimentos sobre los índices de precios de consumo*

54. Una forma de medir los cambios de los precios producidos en los mercados nacionales es examinando los datos sobre la inflación de los precios de los alimentos. Una desventaja de este enfoque es que la cesta de alimentos consumidos por las poblaciones pobres puede ser bastante diferente a la utilizada en el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC). No obstante, los datos de IPC pueden utilizarse para calcular el impacto agregado de las subidas de los precios para una amplia gama de productos alimentarios, y están disponibles para diversos países de forma oportuna. Por otra parte, este enfoque resulta útil porque el encarecimiento de los precios se ha producido en muchos productos diferentes (véase el Cuadro 10).

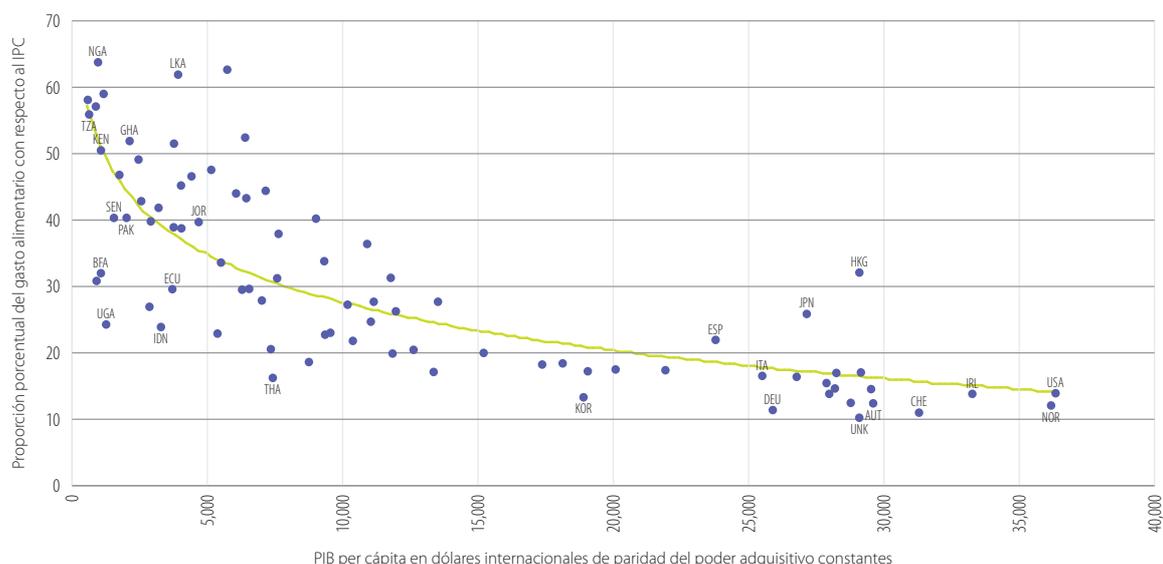
**Cuadro 10: Resumen de los cambios en los precios nacionales de los principales productos alimentarios observados en 45 países en desarrollo**

Productos	Porcentaje de cotizaciones del precio al consumidor de 45 países informadores que indican <i>subidas</i> del 0-75%			Porcentaje de cotizaciones del precio al consumidor de 45 países que indican <i>bajadas</i>		
	01/2006	01/2007	01/2008	01/2006	01/2007	01/2008
	a	a	a	a	a	a
	01/2007	01/2008	03/2008	01/2007	01/2008	03/2008
<b>Arroz</b>	67	72	65	27	15	29
<b>Trigo</b>	57	69	57	36	18	40
<b>Maíz</b>	60	71	52	26	16	37
<b>Cultivos de tubérculos</b>	43	65	52	39	28	42
<b>Aceites vegetales</b>	72	75	63	23	2	24
<b>Legumbres</b>	67	59	70	20	32	23
<b>Leche</b>	70	90	49	26	3	46
<b>Carne</b>	69	76	49	29	17	46
<b>Huevos</b>	58	70	49	33	25	43
<b>Pescado</b>	62	62	43	26	28	51

Fuente: Encuesta de los países en los que hay un Representante de la FAO.

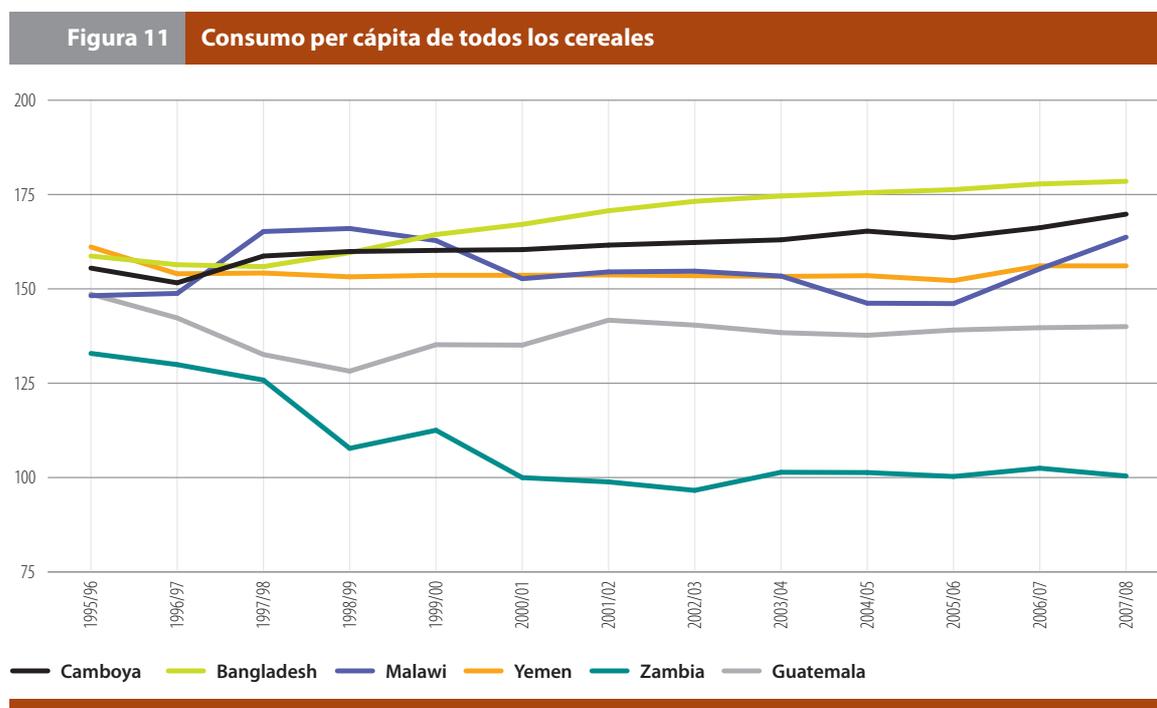
55. La Figura 10 subraya la importancia de los gastos alimentarios para los países desfavorecidos, y muestra el PIB per cápita expresado en dólares internacionales de paridad del poder adquisitivo de 86 países para los que se dispone de datos, frente al peso del gasto en alimentos considerado en el cálculo de los índices de precios al consumidor (IPC) de cada uno. Por ejemplo, en el extremo inferior, el peso medio de los gastos alimentarios en el IPC es de aproximadamente el 45 % en los 20 países con menores ingresos per cápita (esto es, menos de 3 7000 dólares de paridad del poder adquisitivo), mientras que sólo es del 16 % en los 20 países más ricos (esto es, más de 22 000 dólares de paridad del poder adquisitivo).

**Figura 10** Proporción del gasto alimentario con respecto al índice de precios al consumo e índice de precios al consumo y PIB per cápita para países seleccionados



56. El Cuadro 11 presenta los cambios porcentuales del IPC, así como los cambios de su componente alimentario derivados de los cambios en los precios de los alimentos de unos países o un grupo de países específicos, durante los meses de enero y febrero, entre 2007 y 2008. Tal y como puede observarse en todos los casos, los cambios durante estos dos meses en el componente alimentario del IPC han sido mayores que los cambios en el valor del propio índice, aunque existen diferencias en la magnitud de los cambios que reflejan muchos de los factores descritos en la sección anterior. El aumento medio del componente alimentario para los países en desarrollo se situaba en aproximadamente el 12 % en enero y subió al 13,5 en febrero, y en los países/regiones en desarrollo fue del 5,4 % para los dos meses. El hecho de que el encarecimiento fuera mayor en los países en desarrollo se debe probablemente a que la elaboración de los alimentos consumidos en estos países es menor que en los países desarrollados. Por consiguiente, las subidas de los precios de los alimentos básicos contribuyen relativamente más a las subidas de los precios del producto final en los países en desarrollo.

57. Aunque el 13,5 % de inflación de los precios de los alimentos que registran los países en desarrollo es sin duda motivo de preocupación, especialmente para las personas pobres, esta subida es muy inferior a la que podía esperarse tras leer los informes de prensa. Además, una parte de ella es simplemente inflación general debida a la mayor disponibilidad en efectivo. Pese a todo, el promedio general podría ocultar numerosas subidas muy graves del precio de los alimentos básicos, que son los más importantes para los pobres. Por ejemplo, como se ha dicho anteriormente, entre octubre de 2007 y marzo de 2008 los precios del arroz subieron en un 38 % en Bangladesh, en un 18 % en India y en más de un 30 % en Filipinas<sup>27</sup>. Esta subida es muy grande para las personas pobres que dependen de un solo producto alimentario básico para satisfacer la mayoría de su ingesta calórica, y que típicamente destinan del 20 al 40 % de sus ingresos a este producto únicamente.



<sup>27</sup> En Filipinas, el cálculo se refiere al periodo comprendido entre octubre de 2007 y abril de 2008.

**Cuadro 11: Cambios porcentuales mensuales del IPC y proporción del PIB para el gasto alimentario en países/grupos seleccionados**

País	Enero 2007 a enero 2008		Febrero 2007 a febrero 2008	
	% cambio		% cambio	
	IPC total	ALIMENTOS	IPC total	ALIMENTOS
Guatemala	7,7	18,3	8,0	11,6
Sri Lanka	4,6	5,8	19,4	25,5
Malawi	6,8	11,4		
Botswana	10,6	18,2	7,7	18,3
India <sup>1</sup>	8,6	13,6	4,6	5,8
Indonesia	5,4	9,1	6,8	11,4
Pakistán <sup>1</sup>	4,0	6,4	10,6	18,2
Sudáfrica	5,8	10,9	8,6	13,6
Jordania	9,5	13,5	5,4	9,1
Perú	9,9	11,8	4,0	6,4
Senegal	3,6	7,3	5,8	10,9
Egipto	15,4	24,6	9,5	13,5
Haití	10,3	14,2	9,9	11,8
UEMOA <sup>2</sup>	6,9	14,6	3,6	7,3
Kenya	4,6	12,6	15,4	24,6
Bangladesh	3,4	5,1	10,3	14,2
Chile	4,1	5,8	6,9	14,6
China	6,6	18,2	8,0	23,3
OCDE	3,4	5,1	3,4	5,1
EE.UU.	4,1	5,8	4,1	5,8

<sup>1</sup> Alimentos, bebidas y tabaco.

<sup>2</sup> Incluye: Benín, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal, Togo.

### *Tendencias en el consumo per cápita*

58. Cabría esperar que el encarecimiento de los cereales reduciría el consumo de los mismos, y que se prestaría una atención especial a los países con niveles altos de subnutrición que dependen en gran medida de ellos para satisfacer su ingesta calórica diaria (véanse los dos paneles superiores del Cuadro 12). Sin embargo, pese al aumento de los precios en los mercados de productos mundiales expuestos más arriba, y en especial de los cereales comerciales como el trigo, el arroz y el maíz, los datos más recientes sobre el uso alimentario de estos importantes cereales han mostrado descensos per cápita. Esta tendencia se reproduce de igual forma en la mayoría de los países de bajos ingresos, incluidos aquellos con niveles elevados de subnutrición (véase la Figura 11). Aunque esta situación podría cambiar si los precios de los cereales continúan siendo elevados en el futuro, las tendencias actuales sugieren que, dada la importancia de estos productos como una de las principales fuentes energéticas en las dietas de las familias, el consumo de cereales muestra muy poca elasticidad frente a los cambios de los precios.

59. No obstante, estas tendencias deben interpretarse con cuidado. En primer lugar, los datos sobre el consumo se calculan con el método oferta-asignación, y no proceden de las encuestas de consumo. Estas son las razones principales de que los datos utilizados para estos cálculos no sean totalmente fiables. En segundo lugar, las tendencias promedio de un país ensombrecen el hecho de que los consumidores pobres responden más a los cambios de los precios que los consumidores ricos, por lo que el consumo medio total de

un país podría variar poco, aunque los cambios serían bastante importantes para las personas más pobres. En tercer lugar, el hecho de que no varíe siquiera el consumo de cereales entre los pobres no significa que no haya repercusiones importantes sobre el bienestar. Los pobres pueden proteger su ingesta de cereales, pero únicamente a costa de reducir el consumo de alimentos más nutritivos y los gastos en educación y salud (véase la sección “Impacto del alto precio de los alimentos en el nivel familiar”).

**Cuadro 12: Países con niveles altos de subnutrición (>20%); proporciones altas y bajas de suministro de energía alimentaria (SEA) procedentes del arroz, el trigo y el maíz**

País	Subnutrición		% SEA del arroz, trigo, maíz	2001-03 daily DES (kcal)
	Prevalencia 2001-03 %	Número de personas 2001-2003 en millones		
<b>SEA &gt;55 % en cereales comerciales</b>				
Bangladesh	30	43	81	2 200
Camboya	33	5	77	2 060
Zambia	47	5	63	1 930
Corea, República Popular Democrática	35	8	62	2 470
Malawi	34	4	59	2 140
Yemen	37	7	59	2 020
<b>SEA 50-55 % en cereales comerciales</b>				
Zimbabwe	45	6	54	2 010
Sri Lanka	22	4	54	2 390
Madagascar	38	7	53	2 040
Guatemala	23	3	53	2 210
India	20	212	53	2 440
Sierra Leona	50	2	52	1 930
<b>SEA &lt;20 % en cereales comerciales</b>				
República Democrática del Congo	72	37	18	1 610
República Centroafricana	45	2	17	1 940
Burundi	67	5	15	1 640
Chad	33	3	11	2 160
Sudán	27	9	11	2 260
Rwanda	36	3	9	2 070
Níger	32	4	9	2 160

***Impacto del alto precio de los alimentos en el nivel nacional: observaciones finales***

60. Pueden extraerse varias conclusiones del análisis del impacto del encarecimiento de los alimentos en el ámbito nacional. En primer lugar, en lo que respecta a la influencia sobre el país, las valoraciones deben realizarse individualmente, ya que los diferentes países han experimentado movimientos del tipo de cambio distintos y emplean políticas de productos básicos distintas. Los movimientos de los precios internacionales no se reflejan por completo en los precios nacionales y los cambios en estos últimos no se deben necesariamente a los desarrollos en los mercados internacionales. No obstante, debe destacarse el hecho de que muchos países han experimentado importantes subidas de los precios nacionales, aunque dichas subidas sean inferiores a los cambios de los precios en los mercados mundiales. Además, aunque estos precios bajen posteriormente, las personas pobres continuarán teniendo dificultades para enfrentarse a estos cambios, ya

que no se puede suprimir el consumo de los alimentos básicos durante algunos meses mientras se espera a que los precios bajen.

61. Estas subidas se tolerarían mejor si los sueldos se incrementaran con la velocidad suficiente, pero los pocos datos disponibles sugieren que existe una demora de varios años antes de que los aumentos salariales sean suficientes para compensar a las personas desfavorecidas (Ravallion 1990; Rashid 2002).

62. En segundo lugar, parece que la mayoría de los países ha logrado evitar a medio plazo que disminuya el consumo de cereales per cápita. Los datos del consumo aparente no muestran cambios drásticos en los patrones históricos. Sin embargo, una vez más los datos promedio nacionales ocultan cambios que podrían estar sucediendo en los hogares pobres, y también hacen caso omiso de los cambios en el consumo de alimentos más nutritivos como carne y productos lácteos, y de los cambios en los gastos en atención sanitaria y educación. Los grandes costos de importación han tenido efectos macroeconómicos únicamente en un número limitado de países, pero en muchos casos podrían ser graves, especialmente si los precios mundiales se mantienen altos o continúan subiendo. Si los precios se mantienen altos durante un periodo prolongado, algunas de las intervenciones gubernamentales que hasta ahora han ayudado a moderar las subidas de los precios no serán sostenibles desde el punto de vista fiscal.

63. Y, lo que resulta más importante, “moderar” el impacto de los movimientos de los precios mundiales sobre los precios nacionales no significa que el impacto sobre la seguridad alimentaria sea despreciable: las subidas de los precios nacionales, aunque se produzcan en proporciones moderadas (10 o 20 %), pueden resultar desastrosas para los hogares muy desfavorecidos que dedican una parte importante de sus ingresos a los alimentos básicos. Por ejemplo, Senauer y Sur (2001) calcularon que, en caso de producirse una subida de los precios de los alimentos de un 20 % en 2025 sobre los datos de referencia, la población subnutrida del mundo se incrementaría en 440 millones de personas. Estas consideraciones señalan la importancia de realizar un análisis de la seguridad alimentaria en el nivel de los hogares, que se estudia en la sección siguiente.

#### *Impacto del alto precio de los alimentos en el nivel familiar*

64. Las noticias presentadas por los medios de comunicación dejan claro el amplio y notable impacto que ha tenido el encarecimiento de los alimentos sobre las situaciones de seguridad alimentaria de los hogares y las personas individuales de todo el mundo. Aunque los datos empíricos son limitados, las secciones siguientes examinan la naturaleza heterogénea de esta influencia en los hogares e individuos que dependen de los patrones de consumo existentes y la posición del mercado familiar como compradores o vendedores netos de alimentos.

65. Las poblaciones urbanas están más expuestas al encarecimiento de los alimentos por dos motivos. En primer lugar, resulta más probable que estas poblaciones consuma productos alimentarios básicos derivados de productos básicos comerciales (trigo y arroz), mientras que las poblaciones rurales, especialmente en África y América Latina, tienden a consumir productos básicos más tradicionales, como raíces y tubérculos. En segundo lugar, es menos probable que las poblaciones urbanas produzcan una parte significativa de los alimentos que ellos mismos consumen o que los produzcan para la venta.

66. A muy corto plazo, el impacto de la subida de los precios de los alimentos sobre los hogares depende de forma crucial de su posición como productores y consumidores en

los mercados de alimentos de producción agrícola. Las familias de bajos ingresos que destinan una parte importante de sus ingresos a los productos básicos comerciales con subidas de precio considerables probablemente serán las que más perjudicadas resulten desde el punto de vista del bienestar general. Por el contrario, las familias cuyos ingresos proceden en gran medida de la producción y venta de estos productos resultarán beneficiadas si los precios al productor son remunerativos en comparación con los costos de producción, algunos de los cuales, como los combustibles, las semillas y los fertilizantes, también han subido sustancialmente. Las repercusiones sobre los hogares que son tanto productores como consumidores de diferentes productos son ambiguas y dependerán de su posición neta en los mercados específicos y de los cambios del precio relativo de cada producto.

67. Está claro que estos efectos pueden mitigarse en la medida en la que los consumidores puedan modificar sus hábitos de consumo hacia alimentos menos caros. A medio plazo, los patrones de producción reflejarán también el movimiento de los precios relativos, cuando los hogares cambien a cultivos más rentables. Si esta respuesta por parte de la oferta es lo suficientemente amplia, algunas familias podrían dejar de ser compradores netos y convertirse en vendedores netos, aunque esto dependerá del movimiento de los precios relativos y del acceso a la tierra y a otros recursos necesarios para motivar esta evolución.

68. Puede obtenerse una imagen razonable del impacto probable a corto plazo del alto precio de los alimentos sobre los diferentes tipos de hogares si se estudian las pruebas extraídas de los datos de encuestas existentes sobre los patrones de producción y consumo de los hogares urbanos y rurales. Aunque los cambios de los precios afectan a todos los grupos de ingresos, el análisis se centrará en los hogares que conforman los segmentos más desfavorecidos de la población, que son los hogares hacia los que se dirige (o debería dirigirse) principalmente la política de desarrollo.

69. El primer paso consiste en identificar la proporción de hogares compradores netos o vendedores netos y sus características. El Cuadro 13 presenta la proporción de familias compradoras netas existente en una muestra de países procedentes de las tres regiones en desarrollo principales. La parte superior del cuadro se apoya en los datos del RIGA<sup>28</sup> e identifica a los compradores netos de alimentos con los hogares cuyo valor de producción de un producto básico alimentario principal de un país es mayor que el valor de consumo del mismo producto. La parte inferior del cuadro emplea observaciones de Aksoy e Isik-Dikmelik (2008), que se basan en dos o tres productos básicos por país.

---

<sup>28</sup> El programa de actividades para generar ingresos rurales (RIGA) es un proyecto conjunto de la FAO, el Banco Mundial y la American University. Para obtener más información, véase [http://www.fao.org/es/ESA/riga/index\\_en.htm](http://www.fao.org/es/ESA/riga/index_en.htm).

**Cuadro 13: Proporción de hogares vendedores netos de alimentos básicos<sup>a</sup> (%)**

	Proporción de hogares <sup>b</sup>		
	Urbanos	Rurales	Todos
<b>Bangladesh, 2000</b>	3,3	18,9	15,7
<b>Pakistán, 2001</b>	2,8	27,5	20,3
<b>Viet Nam, 1998</b>	7,1	50,6	40,1
<b>Guatemala, 2000</b>	3,5	15,2	10,1
<b>Ghana, 1998</b>	13,8	43,5	32,6
<b>Malawi, 2004</b>	7,8	12,4	11,8
<b>Madagascar, 1993</b>	14,4	59,2	50,8
<b>Etiopía, 2000<sup>c</sup></b>	6,3	27,3	23,1
<b>Zambia, 1998<sup>c</sup></b>	2,8	29,6	19,1
<b>Camboya, 1999<sup>c</sup></b>	15,1	43,8	39,6
<b>Bolivia, 2002<sup>c</sup></b>	1,2	24,6	10,0
<b>Perú, 2003<sup>c</sup></b>	2,9	15,5	6,7
<b>Máx.</b>	15,1	59,2	50,8
<b>Mín.</b>	1,2	12,4	6,7
<b>Promedio sin ponderar</b>	6,8	30,7	23,3

\*

Fuentes: Las cifras mostradas proceden de la base de datos del RIGA, salvo que se indique lo contrario en las notas siguientes.

Notas: (a) En los datos del RIGA<sup>29</sup> se emplea un cultivo de producto alimentario por país, en contraposición con 2-3 de Aksoy y Isik-Dikmelik (2008).

(b) Proporción de hogares urbanos, rurales y nacionales respectivamente.

(c) Cifras tomadas de Aksoy y Isik-Dikmelik (2008).

70. En esta muestra de países, la proporción total de hogares vendedores netos oscila entre el 7 y el 51 %, mientras que en las zonas rurales oscila entre el 12 y el 59 %. Si se considera un promedio no ponderado de los países, sólo el 23 % de todos los hogares y el 31 % de los hogares rurales son vendedores netos de alimentos, lo que indica que, en esta muestra, la mayoría de las familias son compradores netos de productos alimentarios básicos.

71. En este sentido, y para comprender la representación de los hogares desfavorecidos en el grupo de compradores netos, el Cuadro 14 muestra la proporción de familias desfavorecidas que son vendedores netos, utilizando el umbral internacional de pobreza de paridad del poder adquisitivo de 1 dólar de EE.UU. por hogar y día. La conclusión es que, incluso en las zonas rurales en las que la producción de alimentos básicos y la agricultura son ocupaciones importantes para la mayor parte de las personas desfavorecidas, la gran mayoría de los hogares más pobres son compradores netos de alimentos y muy probablemente resultarían perjudicados (o al menos no beneficiados) si aumentara el precio de los productos alimentarios básicos comerciales. Al mismo tiempo, en dos de los países analizados, aproximadamente la mitad de los pobres son vendedores netos de alimentos y, por lo tanto, podrían beneficiarse de la subida de los precios.

<sup>29</sup> Actividades para generar ingresos rurales. La base de datos forma parte de un proyecto conjunto de la FAO, el Banco Mundial y American University [http://www.fao.org/es/ESA/riga/index\\_en.htm](http://www.fao.org/es/ESA/riga/index_en.htm)

Incluso entre la población rural desfavorecida, el impacto de las tendencias recientes de los precios puede ser heterogéneo.

**Cuadro 14. Proporción de hogares pobres del umbral de un dólar por día que son vendedores netos**

	Proporción de hogares pobres del umbral de un dólar por día		
	<i>Urbanos</i>	<i>Rurales</i>	<i>Todos</i>
<b>Bangladesh, 2000</b>	0,0	9,2	8,6
<b>Pakistán, 2001</b>	5,0	22,0	18,8
<b>Viet Nam, 1998</b>	0,0	25,3	25,0
<b>Guatemala, 2000</b>	7,9	11,9	11,7
<b>Ghana, 1998</b>	29,2	46,5	43,6
<b>Malawi, 2004</b>	2,6	7,8	7,6
<b>Madagascar, 1993</b>	15,4	59,6	54,4

Fuente: RIGA.

72. Una vez caracterizados los hogares en lo que respecta a su posición de mercado para los principales productos alimentarios básicos, el paso siguiente consiste en valorar el impacto probable de un cambio de precios sobre el bienestar de diferentes tipos de hogares. Puede desglosarse el impacto neto de los cambios de precios sobre el bienestar familiar en el impacto neto sobre los hogares como consumidores del producto y el impacto sobre los hogares como productores del producto.

73. Si el cambio en el precio al productor y al consumidor de los productos básicos es el mismo, el efecto neto sobre el bienestar familiar depende de la situación del hogar como vendedor neto o comprador neto<sup>30</sup>. Para cuantificar intuitivamente este cambio del bienestar, se utiliza el concepto de variación compensatoria, es decir, la transferencia de ingresos/monetaria necesaria para devolver al hogar a la posición inicial que ocupaba antes de se produjera la crisis (de precios), expresada como porcentaje del nivel inicial de gasto de consumo total.

74. En su forma más sencilla, que es la que se está calculando aquí, no se consideran los efectos de sustitución ni las respuestas de los hogares a las decisiones de producción y consumo. Por consiguiente, deben interpretarse los resultados como el grado más alto del

<sup>30</sup> El consumo y la producción se valoran en el momento de realizarse la encuesta y no reflejan necesariamente los patrones de campaña.

impacto probable<sup>31</sup>. Para simplificar el ejercicio, se presupone también un mismo nivel de transmisión de los cambios de los precios a los diferentes tipos de hogares, tanto si son consumidores urbanos como pequeños agricultores de una zona remota con acceso limitado a los mercados más grandes y, por lo tanto, relativamente aislados de los movimientos de precios internacionales.

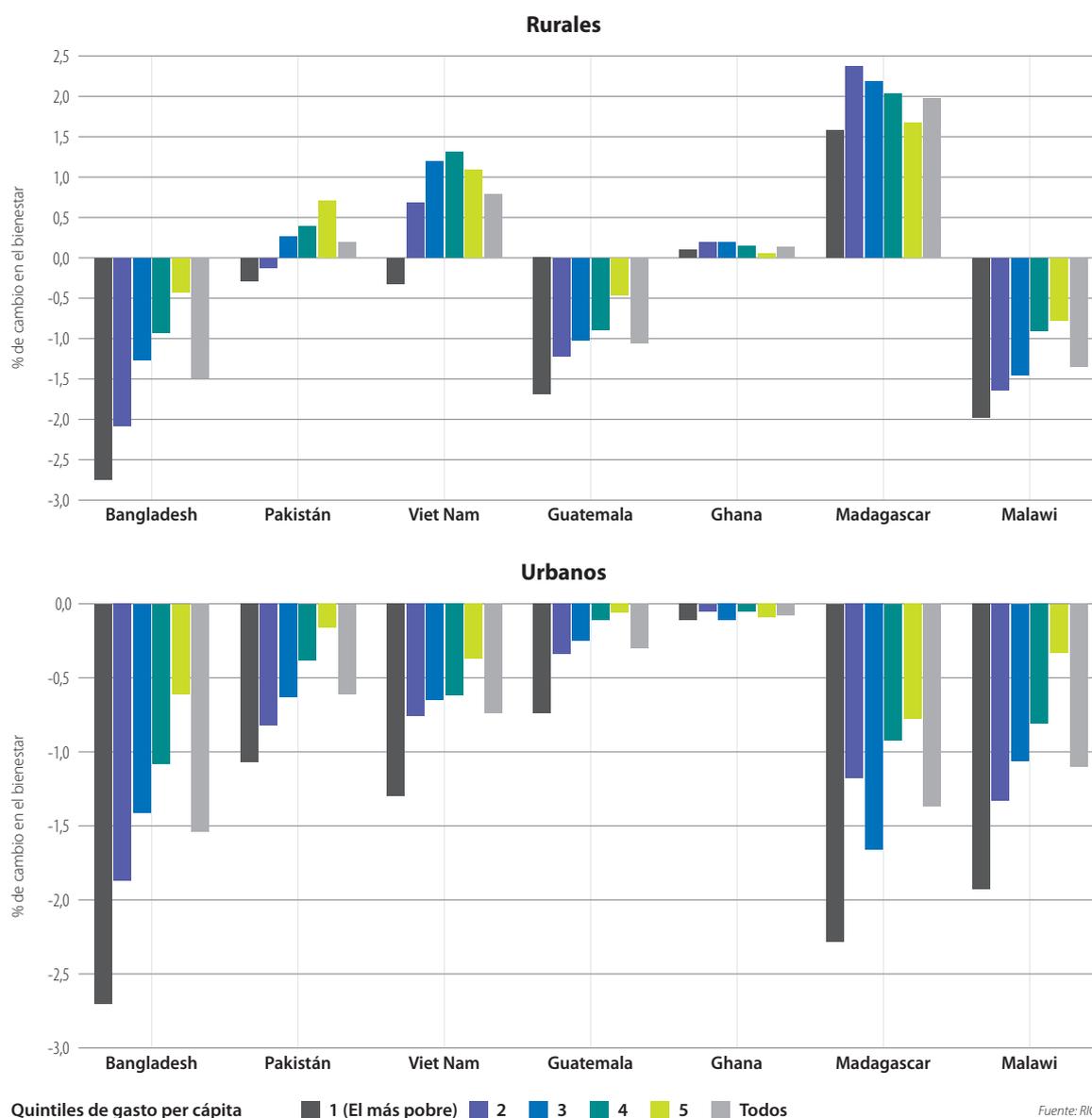
75. Por otra parte, los resultados presentados más abajo simulan el impacto de una subida del 10 % en el precio del producto alimentario básico, es decir, menos del aumento de precios real al que se están enfrentando actualmente las familias de muchos países, aunque no todos. Además, estos cálculos se refieren al encarecimiento de sólo un producto (el producto básico principal), mientras que, como ya se ha demostrado más arriba, el aumento de los precios es con frecuencia generalizado, y repercute también en el precio de productos básicos no comerciales y en algunos artículos básicos no alimentarios, como la energía. En este sentido, es posible que los resultados no valoren en su justa medida el impacto sobre el bienestar general.

76. Con los datos del RIGA, puede examinarse el impacto de los cambios de precios de los alimentos sobre el bienestar de diferentes tipos de hogares. Dado que la magnitud de los efectos podría provocar la valoración excesiva o insuficiente del impacto real, la importancia del análisis siguiente reside en los efectos relativos entre los grupos de hogares clasificados según características diversas (posición en el mercado neto, quintil de ingresos, fuentes de los ingresos del hogar). Pueden extraerse varias observaciones interesantes de estos datos. La primera es que, tal y como se preveía de forma intuitiva y por el examen del Cuadro 13 anterior, se cree que los consumidores urbanos resultarán perjudicados en todos los países. En las zonas rurales, la situación es más heterogénea. Sin embargo, la observación más importante que puede extraerse de los resultados indicados en la Figura 12 es quizás que los hogares con peores quintiles de gastos son los segmentos de población que más perjudicados resultarán en las zonas tanto rurales como urbanas de toda la muestra. Incluso en algunos países en los que los hogares rurales resultan por lo general beneficiados, como Viet Nam y Pakistán, los más pobres de entre los pobres se enfrentan a un cambio negativo en el bienestar como consecuencia del encarecimiento de los productos básicos.

---

<sup>31</sup> Asimismo, merece la pena destacar que no es posible realizar ajustes de la producción de cultivos a muy corto plazo, ya que tardarán como mínimo una campaña agrícola en materializarse, y que, desde el punto de vista del consumo, es muy probable que los hogares altamente desfavorecidos ya hayan agotado la mayoría de las posibilidades de sustitución por productos energéticos más baratos.

**Figura 12 Pérdida/ganancia porcentual del bienestar tras una subida del 10% en el precio del principal producto básico, por quintil de ingresos (gasto).**



Fuente: RIGA

Note: The dark bars represent income (expenditure) quintile averages, from the poorest to the richest quintile (from left to right).

77. En Bangladesh, por ejemplo, el encarecimiento del arroz influye negativamente en los hogares tanto rurales como urbanos y el impacto muestra, de media, una magnitud similar del 1,5 % con respecto a su nivel de gasto total inicial. No obstante, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales, son los más pobres de entre los pobres (el 20 % inferior de la escala) quienes más perjudicados resultan, pues se enfrentan a una pérdida neta del 2,7 % como consecuencia de un encarecimiento del 10 %, mientras que el segundo quintil más pobre pierde aproximadamente un 2 %. Entre los países africanos, se observan pérdidas de orden de magnitud similar en Malawi y el Madagascar urbano. Sólo

en el Madagascar rural los hogares más desfavorecidos parecen tener una oportunidad de resultar beneficiados por el encarecimiento del arroz.

78. Otro ejemplo es Viet Nam. En este país, se prevé que el bienestar medio de los hogares rurales experimentará un aumento del 0,8 % como consecuencia de una subida del 10 % de los precios del arroz. Sin embargo, estas mejoras no se distribuyen de forma uniforme y se calcula que el quintil más desfavorecido sufrirá una pérdida neta del 0,3 %. Los mayores beneficios (del 1,1 al 1,3 %) revierten sobre los tres quintiles más ricos. Los consumidores urbanos pobres son el grupo con mayor pérdida de bienestar estimada para Viet Nam.

79. Tal y como muestra este análisis, es muy importante desentrañar los cálculos de promedios de impacto para comprender qué repercusiones experimentarán los subgrupos de población específicos dependiendo de su acceso a los activos clave y de sus estrategias de subsistencia. Por ejemplo, las perspectivas son sistemáticamente peores para los hogares pobres sin tierras (Cuadro 15) cuyas pérdidas, a excepción de Guatemala, son muchos mayores que las de los habitantes del campo promedio. Tomando una vez más a Bangladesh como ejemplo, la pérdida de bienestar de las familias sin tierras alcanza hasta un 3,5 % en el quintil inferior. Incluso en el Viet Nam rural, donde se espera que las mejoras afecten a una gran parte de la población rural, el grupo que se prevé que resultará perjudicado según estos cálculos son los hogares sin tierras, cuya pérdida media se calcula en un 1,8 %, con una pérdida del 2,7 % para el 40 % inferior de la escala de distribución de gastos. No obstante, este grupo representa únicamente la décima parte de la muestra rural de Viet Nam (frente al 50 % que representa en Bangladesh).

**Cuadro 15. Promedio de beneficios/pérdidas derivados de una subida del 10% en el precio del producto básico principal, por quintil de ingresos (gastos) y categoría de propiedad de la tierra**

		Quintiles de gastos per cápita					Todos
		1	2	3	4	5	
<b>Bangladesh</b>	Propietarios de tierras	-1,22	-0,86	-0,29	-0,06	0,15	-0,34
	No propietarios de tierras	-3,48	-2,92	-2,36	-2,04	-1,45	-2,60
<b>Pakistán</b>	Propietarios de tierras	1,16	1,20	1,65	1,65	1,91	1,58
	No propietarios de tierras	-0,66	-0,63	-0,49	-0,39	-0,15	-0,48
<b>Viet Nam</b>	Propietarios de tierras	-0,16	0,88	1,43	1,51	1,38	1,00
	No propietarios de tierras	-2,71	-2,69	-1,85	-1,75	-0,96	-1,81
<b>Guatemala</b>	Propietarios de tierras	-1,91	-1,27	-1,00	-1,23	-0,62	-1,27
	No propietarios de tierras	-1,32	-1,22	-1,02	-0,89	-0,36	-0,83
<b>Ghana</b>	Propietarios de tierras	0,5	0,31	0,32	0,19	0,15	0,29
	No propietarios de tierras	-0,08	0,13	0,11	0,1	-0,01	0,05
<b>Malawi</b>	Propietarios de tierras	-1,95	-1,62	-1,43	-0,85	-0,76	-1,34
	No propietarios de tierras	-2,54	-2,05	-1,69	-1,39	-0,89	-1,45
<b>Madagascar</b>	Propietarios de tierras	1,26	2,16	2,19	2,03	1,78	1,89
	No propietarios de tierras	0,67	1,46	0,17	0,59	0,86	0,72

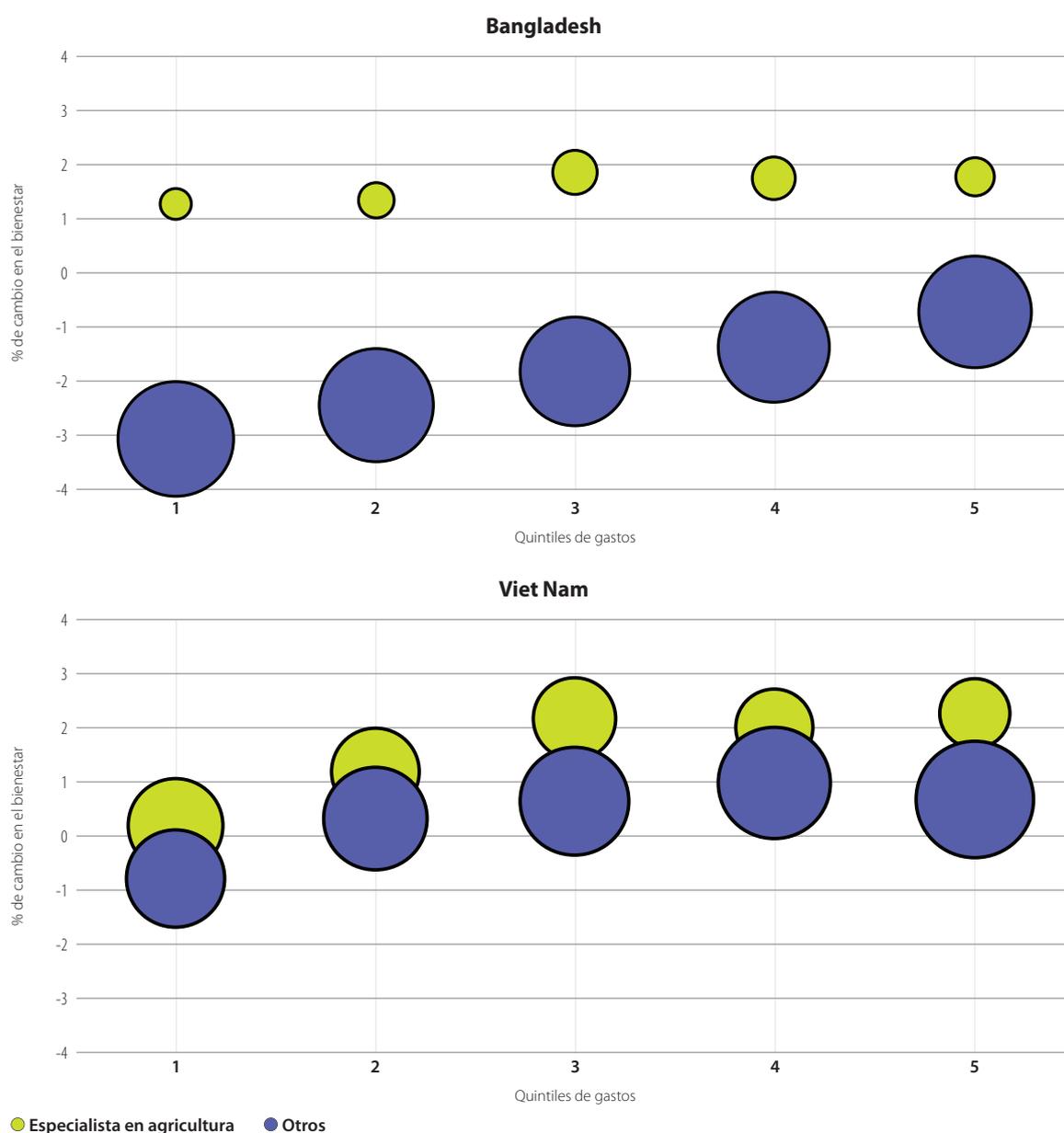
Fuente: RIGA

Nota: Este cuadro hace referencia únicamente a los hogares rurales.

80. El subgrupo que, por el contrario, puede beneficiarse sistemáticamente de la subida de los precios son los “especialistas” agrícolas, es decir, los hogares que extraen más del 75 % de sus ingresos de la agricultura. La Figura 13 compara el impacto sobre los especialistas agrícolas con el impacto sobre el resto de hogares de Bangladesh y Viet

Nam; el tamaño de las burbujas es proporcional a la parte correspondiente a los hogares rurales de cada subgrupo. En Bangladesh, los especialistas agrícolas, que conforman aproximadamente el 10 % de la muestra rural, experimentan una mejora media del bienestar del 1,7 % (el 1,3 para el quintil inferior, el 1,8 para el quintil superior). También en Viet Nam, los más beneficiados son los especialistas agrícolas más ricos, con una mejora aproximada del 2,2-2,3 %. Sin embargo, en este caso, los especialistas agrícolas representan una parte mayor de la población rural, probablemente debido a la distribución más equitativa del suelo.

**Figura 13** Promedio de beneficios/pérdidas derivados de una subida del 10% en el precio del producto básico principal, por quintil de ingresos y tipología de ingresos; muestra rural



**Nota:** El tamaño de las burbujas es proporcional a la parte correspondiente a los hogares rurales de cada subgrupo.

Fuente: RIGA

81. Otras fuentes que emplean técnicas de elaboración de modelos más o menos complejas obtienen resultados iguales a los presentados aquí desde el punto de vista cualitativo. Un ejemplo es el caso de Taylor *et al* (2006), quienes simulan en un marco de equilibrio general el efecto que tendría en cuatro países de América Central un cambio del 10 % en el precio del producto básico principal. Ivanic y Martin (2008) simulan el cambio en puntos porcentuales que ejercería un encarecimiento del 10 % de diversos productos alimentarios sobre la tasa de pobreza de un dólar por día, y sus resultados son muy similares a los presentados aquí, incluso cuando toman en cuenta algunos efectos posibles sobre el mercado laboral (a través de la escala de sueldos).

***El alto precio de los alimentos y la subnutrición: el caso de Perú***

82. Las repercusiones sobre la nutrición del encarecimiento de los alimentos dependerán de diversos factores subyacentes que varían según el país. En esta sección se analizará el caso de Perú como ejemplo de los mecanismos a través de los cuales las subidas de los precios de los alimentos se transmiten al estado nutricional general de una población. Simularemos un encarecimiento del trigo, cereal que es tanto un producto básico como un producto comercial.

83. El efecto de la subida de los precios sobre el consumo será distinto si el hogar es productor de trigo o únicamente consumidor de productos de trigo. Los ingresos nominales se incrementan para los agricultores productores de trigo, lo que influye positivamente en el consumo de todos los productos, pero la subida de los precios repercute negativamente en los ingresos reales e impulsa a las familias a sustituir los artículos de trigo por otros productos menos caros. El efecto neto, positivo o negativo, dependerá de las elasticidades de la demanda con respecto a los ingresos y los precios, de la importancia relativa del valor de la producción de trigo sobre los ingresos totales y de la forma en la que los hogares reemplacen los productos de trigo por otros alimentos. En cuanto a los hogares productores de artículos distintos del trigo, donde se incluyen todos los consumidores urbanos, muy probablemente el efecto neto será negativo.

84. La producción del trigo en Perú no está extendida, por lo que probablemente los efectos exclusivamente positivos sobre los ingresos serán mínimos. Sin embargo, la distribución de los productores en distintas categorías de ingresos es importante, ya que se ha observado con regularidad que los hogares más desfavorecidos cuentan con los niveles más altos de elasticidad en lo que respecta a los ingresos por alimentos. Las posibilidades de sustitución determinarán la caída final de los productos de trigo y de los productos distintos del trigo. Si pueden alcanzarse niveles elevados de sustitución, la disminución en el consumo de trigo será mayor, pero la reducción neta del consumo de alimentos será menor ya que los consumidores dejarán de adquirir productos de trigo y se decantarán por otros cereales y tubérculos. Además, el efecto calórico neto de estas alternativas dependerá de los diferentes contenidos calóricos del trigo y sus sustitutos. En el caso de Perú, con su tradicional dieta rica en cereales y tubérculos no comerciales como la quinoa, se prevé que el grado de sustitución<sup>32</sup> sea elevado, aunque el aumento de la demanda podría acabar impulsando también un aumento de los precios de estos productos.

---

<sup>32</sup> El organismo de información agraria de Perú ha publicado recientemente que el consumo de patatas en la capital Lima aumentó en un 17 % en marzo de este año sobre los niveles del marzo anterior, lo que sugiere, tal y como se preveía, que los consumidores están sustituyendo el trigo por tubérculos. Además, las campañas de información públicas que promueven el uso de productos alimentarios alternativos pueden influir considerablemente en la promoción de la sustitución y en la mitigación del impacto nutricional del encarecimiento de los alimentos.

85. El Cuadro 16 presenta el experimento de un encarecimiento del trigo del 10 % sobre su precio real, utilizando como base el estado nutricional de la población calculado en la encuesta nacional por hogares de 2003-2004. El cuadro muestra, por grupos de población, la ingesta calórica diaria media y la prevalencia de la carencia de alimentos; esta última se indica como la proporción de individuos pertenecientes a un grupo de población dado que consumen menos calorías por día que el mínimo necesario, ajustado según la edad y el sexo, para mantener un buen estado de salud en situaciones de actividad ligera. Una subida del 10 % del precio del trigo produce un incremento en la carencia de alimentos a nivel nacional del 21-22 %. No obstante, el aumento de la subnutrición es mayor en Lima capital, donde vive una cuarta parte de la población, y en la zona costera, pero menor en la región montañosa más pobre. Aunque es en esta región donde se consume una proporción mayor de trigo y productos de trigo, es también en ella donde están ubicadas la mayoría de las explotaciones agrícolas que se benefician de la subida de los precios. De igual modo, si se estudian los resultados del experimento según los quintiles de ingresos, el Cuadro 16 revela que la prevalencia de la subnutrición y la ingesta calórica media no varían en el quintil más desfavorecido.

**Cuadro 16: Ingesta calórica media y carencia de alimentos en Perú (2003/2004). Niveles medidos y previstos tras una subida del 10% del precio real del trigo y productos de trigo.**

Región	Condición inicial		Final Tras encarecimiento del trigo del 10%		Quintil de ingresos	Condición inicial		Final Tras encarecimiento del trigo del 10%	
	Ingesta calórica media	Proporción de carencia de alimentos en %	Ingesta calórica media	Proporción de carencia de alimentos en %		Ingesta calórica media	Proporción de carencia de alimentos en %	Ingesta calórica media	Proporción de carencia de alimentos en %
Costera	2 320	12	2 310	13	El más bajo	1 490	80	1 490	80
Montañosa	1 950	36	1 940	36	2º quintil	1 880	36	1 880	37
Amazonas	2 100	23	2 100	23	3º quintil	2 090	19	2 080	20
Ciudad de Lima	2 280	14	2 270	15	4º quintil	2 240	11	2 230	12
Nacional	2 150	21	2 140	22	5º quintil	2 450	5	2 440	5

86. Aunque el impacto del encarecimiento de los alimentos sobre el consumo de cereales sea pequeño, esto no quiere decir que el impacto de las subidas de los precios de los alimentos no sea relevante. De hecho, muchas personas pobres deben proteger su ingesta calórica para poder sobrevivir, por lo que las reducciones del consumo de cereales no constituyen una opción realista. En lugar de reducir el consumo de cereales, su respuesta se basará en reducir los gastos en otros ámbitos, como alimentos más nutritivos y caros (por ejemplo, carne y productos lácteos), educación y atención sanitaria. Como ejemplo, Block *et al* (2004) observaron que cuando aumentaron los precios del arroz en Indonesia a finales de la década de los 90, se redujo la adquisición de alimentos más nutritivos para poder permitirse comprar el arroz a precios más caros. Esto llevó a un descenso apreciable de los niveles de hemoglobina en la sangre de los niños pequeños (y de sus madres), lo que incrementó la probabilidad de que se produjeran daños en su desarrollo. También se ha observado una correlación negativa entre los precios del arroz y

el estado nutricional en Bangladesh (Torlesse *et al*, 2003). Evidentemente, la disminución de los gastos en educación y atención sanitaria puede tener también consecuencias negativas a largo plazo en sus esfuerzos por salir de la pobreza. Los hogares en apuros podrían liquidar sus activos (ventas en condiciones desfavorables) y reducir sus ahorros con pocas perspectivas de recuperarlos.

***Impacto del alto precio de los alimentos: la dimensión de género***

87. Una cuestión importante relativa a los efectos sobre el bienestar del encarecimiento de los alimentos es si existen diferencias perceptibles entre los hogares encabezados por hombres y los hogares encabezados por mujeres. El Cuadro 17 ilustra cómo, en algunos países, los hogares encabezados por mujeres son especialmente numerosos entre los grupos desfavorecidos o, de forma equivalente, tienen más probabilidades de ser pobres, mientras que la situación contraria se aplica a otros países. No obstante, las pérdidas o mejoras del bienestar debidas al encarecimiento de los productos alimentarios básicos no parecen distribuirse equitativamente entre los hogares encabezados por mujeres y los hogares encabezados por hombres. De hecho, salvo algunas excepciones para las que no pudieron establecerse diferencias, en la mayoría de las muestras nacionales rurales y urbanas, los primeros presentan pérdidas de bienestar proporcionalmente mayores (o mejoras sobre el bienestar proporcionalmente menores) que los segundos. Esta consecuencia es aplicable a la población en su conjunto, así como a los segmentos más desfavorecidos de la población.

88. Existe una explicación para estos resultados, que son bastante sólidos. En el caso de las muestras urbanas, el efecto sobre el bienestar se debe a la proporción del consumo que ocupan los productos alimentarios básicos: los hogares más desfavorecidos gastan un porcentaje mayor de sus ingresos en comida que los hogares más ricos. Por lo tanto, se prevé que las pérdidas de bienestar sean mayores en los lugares en los que los hogares encabezados por mujeres son más pobres, como en Madagascar. Sin embargo, el hecho de que no existan sesgos de pobreza en las zonas urbanas, como es el caso de Viet Nam, o de que los hogares encabezados por hombres sean especialmente numerosos entre los pobres, como sucede en Nicaragua, no evita que los hogares encabezados por mujeres puedan continuar registrando pérdidas de bienestar mayores. Se ha observado en diferentes contextos que, aunque los demás elementos sean idénticos, los hogares encabezados por mujeres tienen a dedicar una parte mayor de sus ingresos a los alimentos. En el caso de las muestras rurales, los resultados del Cuadro 17 reflejan una situación que se ha observado también en diferentes contextos rurales: estos hogares tienen un menor acceso a la tierra y participan en menor medida en las actividades para generar ingresos agrícolas. En este caso, los hogares encabezados por mujeres no pueden disfrutar de las ventajas que aporta el encarecimiento de los alimentos, hecho que probablemente impulsa el sesgo de género indicado en la columna de las pérdidas de bienestar rurales del Cuadro 17.

89. Aunque la muestra de países incluidos en el Cuadro 17 es pequeña, la solidez de los resultados sugiere que debería prestarse una atención especial a los hogares encabezados por mujeres en los programas de creación de redes de seguridad ejecutados en el contexto del encarecimiento de los alimentos.

**Cuadro 17. Sesgo de género en los efectos sobre el bienestar y la pobreza del encarecimiento de los productos alimentarios**

País/Año	Urbanos			Rurales			Nacional		
	Proporción HEM (%)	Representación excesiva entre los pobres†	Pérdidas de bienestar mayores§	Proporción HEM (%)	Representación excesiva entre los pobres†	Pérdidas de bienestar mayores§	Proporción HEM (%)	Representación excesiva entre los pobres†	Pérdidas de bienestar mayores§
Ghana 1998	32,8	HEM	--	24,9	HEH	HEM	27,5	HEH	HEM
Madagascar 1993	20,8	HEM	HEM	13,2	HEM	--	14,6	HEM	HEM
Guatemala 2000	18,8	HEH	--	11,9	HEH	--	14,5	HEH	--
Nicaragua 2001	33,3	HEH	HEM	18,1	--	HEM	27	HEH	HEM
Bangladesh 2000	7,7	--	--	5,9	HEH	HEM	7,6	HEH	HEM
Pakistán 2001	6,3	HEH	--	6,7	HEH	HEM	6,6	HEH	HEM
Viet Nam 1998	37,8	--	HEM	16,9	HEH	HEM	21,6	HEH	HEM

Notas: HEM significa hogares encabezados por mujeres y HEH significa hogares encabezados por hombres. "--" indica que no hay diferencia estadística entre los HEM y los HEH con un nivel de confianza del 95 %.

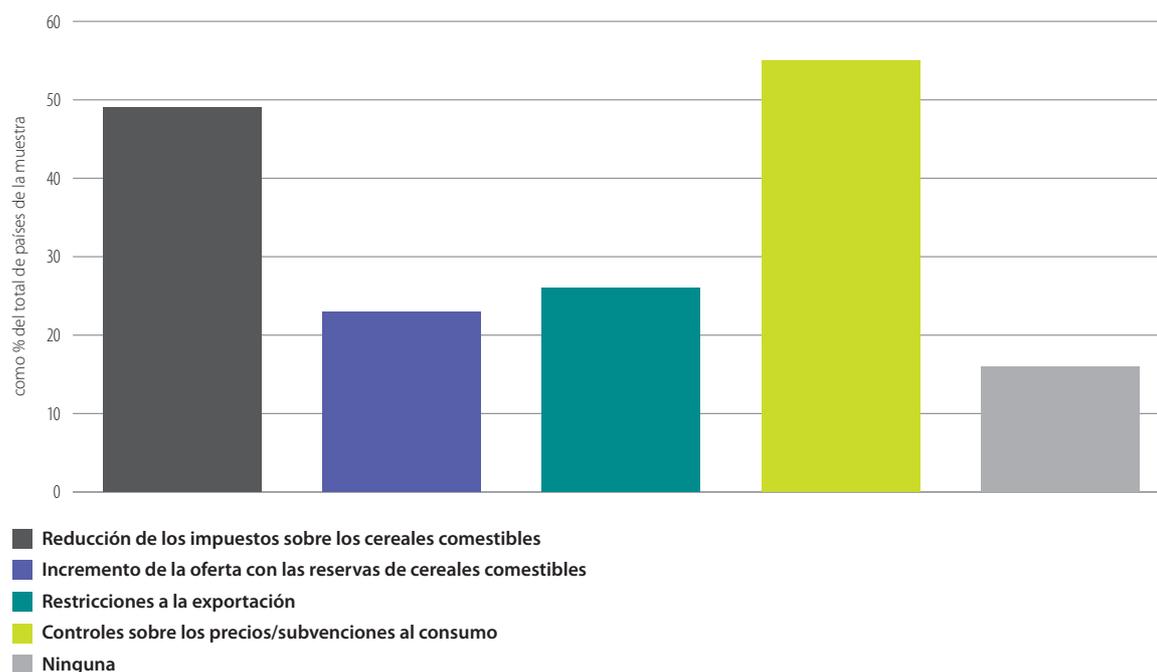
† Hogares pobres identificados como aquellos cuyos gastos per cápita son inferiores 2 dólares de paridad del poder adquisitivo en precios de 2000.

§ O beneficio sobre el bienestar inferior.

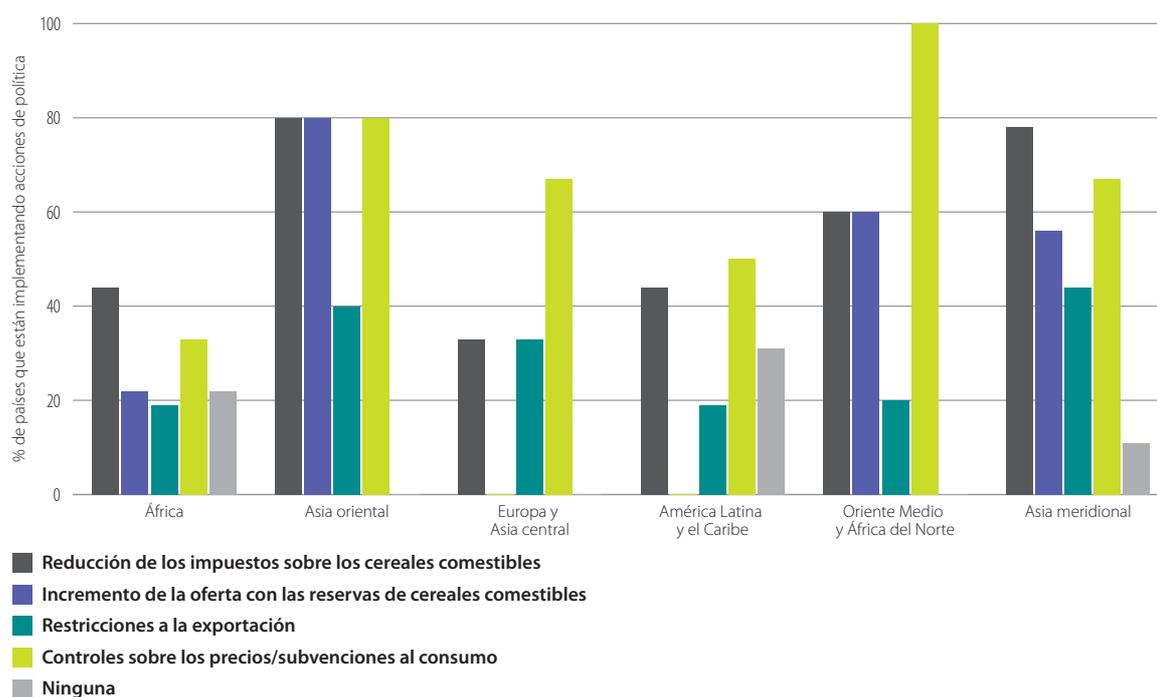
### III. POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL ENCARECIMIENTO DE LOS ALIMENTOS: RESPUESTAS HASTA LA FECHA Y OPCIONES DE POLÍTICAS

90. Hasta el momento, las respuestas normativas nacionales al encarecimiento de los alimentos han diferido en naturaleza y eficacia. En general, se han concentrado en garantizar un suministro suficiente y asequible para la mayoría de los consumidores, en crear redes de seguridad para los grupos más vulnerables y con más inseguridad alimentaria y, en un grado mucho menor, en fomentar una respuesta de la oferta agrícola.

91. Tal y como se observa en la Figura 14, aproximadamente la mitad de los gobiernos de los 77 países incluidos en la encuesta redujeron los impuestos sobre la importación de cereales, lo que refleja tanto la facilidad de uso como la rapidez política de esta medida. El cuadro muestra que el 55 % de los países aplicaron controles sobre los precios o subvenciones al consumo en un intento de reducir la transmisión de las subidas de precios al consumidor. Una cuarta parte de los gobiernos impuso algún tipo de restricción a las exportaciones, y aproximadamente el mismo número de ellos adoptó medidas para aumentar la oferta, utilizando las reservas de cereales comestibles. Sólo el 16 % de los países encuestados no mostró actividades normativas de ningún tipo.

**Figura 14 Acciones de política contra el encarecimiento de los alimentos**


92. Las acciones normativas difieren considerablemente según la región. Los gobiernos de Asia oriental, de Asia meridional y de Oriente Medio y África del Norte incluidos en la muestra han emprendido actividades importantes en las cuatro esferas de intervención. El 50 % o más de los países de cada región geográfica, salvo el África subsahariana, indicó que usaban controles sobre los precios y subvenciones al consumo. Las regiones del África subsahariana y América Latina y el Caribe mostraron los niveles más bajos de política normativa, y aproximadamente el 20 % y el 30 % de sus países respectivamente afirmaron no haber realizado actividades en ninguna de las categorías normativas enumeradas (véase la Figura 15).

**Figura 15 Acciones de política contra el encarecimiento de los alimentos por región**

## A. EL ALTO PRECIO DE LOS ALIMENTOS: VALORACIÓN DE LAS OPCIONES DE POLÍTICAS

93. La situación actual sirve como recordatorio de la fragilidad del equilibrio entre el suministro mundial de alimentos y las necesidades de los habitantes del mundo, y del hecho de que no se han cumplido los compromisos adoptados anteriormente para acelerar el avance hacia la erradicación del hambre, especialmente mediante el desarrollo rural y agrícola. La necesidad más inmediata es evitar el sufrimiento humano por hambre y malnutrición, así como inducir una respuesta rápida por parte de la oferta con el objetivo de restaurar un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos, especialmente en los países en desarrollo. No obstante, si se quiere que estas medidas inmediatas tengan un efecto continuado, deben ir acompañadas de acciones a medio plazo que den lugar a una disminución acelerada y permanente del número de personas que sufren hambre y malnutrición. Estas acciones deben aplicarse tanto en el nivel nacional como en el nivel mundial, en relación con los bienes públicos, las políticas comerciales, los mercados y las respuestas al impacto del cambio climático. A largo plazo, los esfuerzos deben centrarse en generar tecnologías sostenibles para la intensificación agrícola y en capacitar a los agricultores para aplicarlas, de forma que se pueda continuar satisfaciendo las necesidades de alimentos de las generaciones futuras, que se caracterizarán por un aumento de la población y la demanda efectiva, una disponibilidad más ajustada de los recursos del agua y el suelo y mayores riesgos asociados con los procesos de cambio climático.

94. Esta sección final del informe examina las opciones de políticas a las que se enfrentan los países en desarrollo, especialmente aquellos que han resultado más perjudicados por la subida de los precios. Finaliza con una breve revisión de ciertas cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la seguridad alimentaria global.

### ***Respuestas nacionales***

95. El encarecimiento de los alimentos se asocia tanto con amenazas y como con oportunidades. El análisis realizado en las secciones anteriores ha mostrado que, en el caso de los hogares compradores netos más desfavorecidos, el encarecimiento de los principales productos alimentarios básicos se asocia con pérdidas del bienestar potencialmente graves, al menos a corto plazo. Simultáneamente, los altos precios de los alimentos aumentan el valor de los activos agrícolas y pueden potencialmente estimular la inversión en agricultura del sector privado si se cuenta con los bienes públicos necesarios. A fin de evitar los efectos negativos potenciales del encarecimiento de los alimentos sobre las poblaciones extremadamente pobres y de impedir que la subnutrición continúe extendiéndose, y para aprovechar simultáneamente los efectos potencialmente positivos sobre la inversión agrícola, la productividad y la producción de alimentos, será esencial adoptar un enfoque de doble componente.

96. El **enfoque de doble componente** propuesto por la FAO, el FIDA y el PMA con motivo de la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, se ocupa de la dicotomía de las acciones necesarias, que deben proteger el bienestar de las personas más desfavorecidas y que pasan hambre mediante la prestación de apoyo directo en situaciones de emergencia y posteriormente, y al mismo tiempo aportar recursos públicos y diseñar políticas para volver a lanzar la agricultura y revitalizar las economías rurales a medio plazo. En el caso del encarecimiento de los alimentos, las medidas de emergencia incluyen también acciones destinadas a impulsar la respuesta de la oferta a corto plazo facilitando el acceso de los pequeños agricultores a los insumos de producción básicos.

97. Las medidas normativas disponibles a corto plazo incluyen la provisión de redes de seguridad y protección social a los consumidores más vulnerables de las zonas tanto rurales como urbanas, además de la mejora de la respuesta de la oferta a corto plazo por parte de los pequeños agricultores. Las políticas comerciales mejoradas pueden generar también beneficios importantes. A más largo plazo, será necesario ocuparse de los fundamentos que incrementan la inversión en agricultura, tanto pública como privada, y mejoran el funcionamiento de los mercados. La implementación de estas políticas es la mejor manera de lograr que el mundo entero se esfuerce por alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación pese a las subidas de los precios.

### ***Redes de seguridad, protección social y recuperación rápida de la agricultura***

98. Las poblaciones más vulnerables a las crisis de los precios de los alimentos deben estar protegidas frente a la carencia nutricional, a la disposición inadecuada de los activos y a la disminución de su poder adquisitivo real. Esta protección no sólo evitará muertes, sino que mejorará sus condiciones de vida y fomentará el desarrollo a más largo plazo. Las redes de seguridad y la protección social pueden reducir la malnutrición con consecuencias permanentes, impedir la venta de activos en condiciones desfavorables y posibilitar las inversiones en educación y salud que dificulta el encarecimiento de los precios; y todo esto ayudará a evitar que los hogares caigan en las trampas de la pobreza.

99. A muy corto plazo, es posible que la protección de los más vulnerables requiera la distribución directa de los alimentos, la utilización de subsidios alimentarios directos y transferencias de efectivo y la aplicación de programas de nutrición que incluyan la alimentación escolar. La opción adecuada dependerá de hasta qué punto se haya

implementado ya, y pueda movilizarse, algún tipo de red de seguridad o de mecanismo de protección social.

100. A corto y medio plazo, será necesario establecer o ampliar y reforzar los programas de protección social, lo que permitirá a los países retirar paulatinamente las subvenciones más generalizadas garantizando al mismo tiempo que todos sus habitantes puedan satisfacer sus necesidades alimentarias básicas. Si se quiere que formen parte de las prioridades de desarrollo internacional, deben integrarse en los planes de desarrollo nacionales como las estrategias nacionales de seguridad alimentaria y los programas de reducción de la pobreza. Su correcta implementación producirá efectos beneficiosos sobre la alimentación general y el estado nutricional, resultado que no se obtendría aplicando subvenciones a los insumos destinados a los cultivos de un único producto alimentario básico. Los sistemas de protección social que están bien organizados y enfocados son potencialmente capaces de proporcionar apoyo directo a los más necesitados, y con un costo notablemente inferior que las acciones con base más amplia lo que, a su vez, los hace más sostenibles.

101. Dado que, en las zonas rurales, las economías de efectivo son más frecuentes y las redes sociales suelen ser más débiles, el fortalecimiento de las redes de seguridad resulta especialmente importante para las poblaciones urbanas desfavorecidas. Las redes de seguridad serán también muy importantes para los grupos nutricionalmente vulnerables, incluidos los niños, las mujeres embarazadas y las personas de edad.

102. En el caso de los hogares rurales, debería adoptarse un enfoque de la protección social integrado que combine transferencias tradicionales (redes de seguridad sociales) y políticas que permitan a los pequeños agricultores responder con rapidez a las oportunidades del mercado creadas por las subidas de los precios. No obstante, a muy corto plazo, la respuesta de la oferta a los incentivos de precios más altos, especialmente por parte de los pequeños agricultores, podría ser limitada debido a que no pueden acceder a los insumos básicos, como las semillas y los fertilizantes. En estos casos, las medidas de protección social, incluida la distribución de estos artículos, de forma directa o mediante un sistema de cupones y “subsidios inteligentes” podría constituir una respuesta adecuada a corto plazo. Si se aplica con eficacia, un programa de este tipo aumentaría los ingresos de los pequeños productores y podría reducir las subidas de precios de los mercados locales, contribuyendo a la mejora del estado nutricional de las familias compradoras netas de alimentos<sup>33</sup>.

103. Sin embargo, el diseño de los programas de creación de redes de seguridad debe ser cuidadoso, ya que podrían implicar cargas importantes para la capacidad institucional, especialmente en los países en los que estos programas resultan más necesarios. De hecho, la implementación de diversos tipos de programas de transferencias ha resultado un gran desafío. Algunos de los riesgos que supone esta implementación son la desviación de los beneficios hacia los grupos no objetivo, la reventa de cupones por parte del grupo objetivo y las actuaciones con ánimo de lucro de los funcionarios. También es esencial que los programas de creación de redes de seguridad no dificulten la formación de un sector de comercialización privado expulsando a los proveedores de insumos del naciente sector privado indígena.

---

<sup>33</sup> Uno de los riesgos que conllevan los subsidios a los insumos agrícolas adquiridos es el hecho de que, debido a su existencia, los agricultores no intentan aprovechar de mejor manera los recursos que ya están a su disposición, como el uso del estiércol, el abono y las rotaciones relacionadas con las legumbres con fijación de nitrógeno y los cultivos de cobertura, con el objetivo de mejorar la fertilidad y la estructura de la tierra.

*Mejora de las políticas comerciales*

104. Tal y como se ha desarrollado más arriba, muchos países han aplicado restricciones a las exportaciones en un intento de garantizar la seguridad alimentaria nacional. Aunque, en ocasiones, estas barreras ayudan a contener las presiones sobre los precios nacionales, también pueden apuntar la existencia de problemas y conducir a la compra motivada por el pánico en los mercados nacionales. Por otra parte, en diversos países en los que se aplican restricciones, los agricultores han reducido la superficie de cultivo de cereales a la vista de los bajos precios nacionales de sus productos y de los altos precios de los insumos, como el combustible, las semillas y los fertilizantes<sup>34</sup>.

105. Las restricciones a la exportación también exacerbaban la inestabilidad de los precios en los mercados mundiales, especialmente cuando se implementan ad hoc y de forma descoordinada. A su vez, la mayor volatilidad de los mercados mundiales empeorará con frecuencia la seguridad alimentaria en otros países. Afortunadamente para los mercados de alimentos mundiales, algunos países han comenzado a suavizar estas restricciones. Ucrania ha aumentado recientemente las cantidades permitidas para las exportaciones de trigo y, hasta el momento, Tailandia ha eludido las restricciones gubernamentales sobre las exportaciones de arroz.

106. La OMC ha prestado mucha menos atención a las restricciones a la exportación que a las barreras arancelarias, pero, dada la situación actual, las negociaciones comerciales deben interesarse más por las primeras. De hecho, muchos países recurren a las restricciones a la importación por miedo de que las naciones exportadoras no sean proveedores fiables. Así, las limitaciones legales sobre el uso de barreras a la exportación podrían impulsar la reducción de los aranceles de importación, lo que podría conducir a mejoras del bienestar a más largo plazo. Dado que muchos de los países más desfavorecidos podrían experimentar dificultades a la hora de implementar los programas de creación de redes de seguridad (como se ha indicado más arriba), las restricciones a la exportación podrían desempeñar un papel importante en la prestación de seguridad alimentaria, pero el uso de instrumentos de este tipo debería limitarse a los países más pobres.

107. También podría ser necesario volver a examinar las subvenciones y la protección arancelaria para la producción de biocombustibles a la vista de sus efectos sobre la seguridad alimentaria. China y Sudáfrica ya han restringido el uso de los cereales para la producción de etanol debido a la preocupación que generan sus repercusiones sobre la seguridad alimentaria, y algunos observadores han solicitado a otros países que incluyan también consideraciones sobre la seguridad alimentaria en su proceso de formulación de políticas.

108. Aunque las acciones destinadas a liberar las restricciones a la importación y sacar las reservas de cereales comestibles al mercado han tenido efectos en su mayoría inmediatos y favorables sobre los consumidores y la eficiencia económica en general, estas medidas presentan algunos defectos. En primer lugar, el socorro que aportan es ocasional. Una vez que los aranceles o los impuestos se han reducido a cero, no pueden aplicarse con esta medida más reducciones de precios. En segundo lugar, conllevan pérdidas de ingresos para el gobierno, que en algunos países podrían ser considerables. En cuanto a los efectos positivos, las reducciones arancelarias podrían tener sentido desde el

---

<sup>34</sup> Financial Times, 18 de abril de 2008.

punto de vista normativo en cualquier caso, especialmente si los aranceles originales distorsionaban de forma indebida la política comercial. No obstante, si se quiere que las reducciones arancelarias resulten sostenibles, el gobierno necesitaría emprender reformas complementarias a medio plazo, por ejemplo, medidas de reforma fiscal que ayuden a recuperar como mínimo una parte de la pérdida de ingresos. Además, dado que las reducciones arancelarias implican una reducción de la protección a los productores nacionales, podrían requerirse medidas adicionales (con estrategias de salida creíbles) para apoyar y facilitar su transición a un contexto liberalizado. Algunas de estas medidas podrían ser el fortalecimiento de las redes de seguridad, inversiones públicas en la infraestructura, servicios de extensión mejorados u otras políticas que faciliten la respuesta a las nuevas señales del mercado.

*Fomento de la inversión agrícola y la respuesta de la oferta como prioridades fundamentales*

109. A medio plazo, es necesario prestar una atención renovada al sector agrícola. Los altos precios de los alimentos constituyen un elemento importante en el intento de relanzar la agricultura, ya que ofrecen incentivos al sector privado para la inversión y la producción. Existe un margen amplio para incrementar sustancialmente la producción y la productividad agrícolas. Para lograr el aumento de la productividad, deberán alcanzarse mejoras significativas y sostenidas en ámbitos que se han descuidado durante mucho tiempo, como la investigación, la extensión y la infraestructura agrícola y general, además de instrumentos de crédito y gestión del riesgo, todo lo cual complementará los incentivos de precios más altos. Estas iniciativas deberán tener en cuenta los desafíos que conllevaría un posible impacto a largo plazo del cambio climático, así como los efectos a más corto plazo del aumento de la demanda de materia prima para la generación de biocombustibles.

110. El apoyo debe destinarse principalmente a capacitar a los productores rurales pobres (los menos capaces de responder a las cambiantes señales del mercado) para ampliar su producción y oferta comercializable. Las principales esferas de apoyo son: fomentar la investigación agrícola enfocada hacia las necesidades de los productores rurales pobres, muchos de los cuales tienen sus cultivos en áreas cada vez más marginales; mejorar el acceso a los servicios agrícolas, incluyendo la investigación, la extensión y los servicios financieros, y reforzar su capacidad para aprovecharlos; garantizar su acceso a los recursos naturales como el suelo y el agua; y fomentar su participación en fuentes de ingresos no agrícolas, como los pagos por servicios medioambientales. También es importante ayudar a los hogares rurales desfavorecidos a mejorar sus condiciones de vida en situaciones de inseguridad climática creciente y a conocer mejor las maneras de aprovechar los nuevos enfoques para la gestión del clima y otros riesgos, incluyendo las nuevas formas de seguros.

*Perspectivas futuras: creación de un entorno capacitador global para la ejecución de las políticas*

111. Los riesgos a la seguridad alimentaria que supone el régimen actual de niveles bajos en las reservas mundiales de alimentos y altos precios de los alimentos son considerables. El desafío que conlleva “gestionar” esta crisis durante los próximos años resulta desalentador. Sin embargo, el precio que se pagará por no lograrlo será el aumento de la pobreza y el hambre, la pérdida de todos los logros conseguidos con tanto esfuerzo en materia de nutrición, salud, educación y protección social y, desde un punto de vista más amplio, la inseguridad y el malestar social. La comunidad mundial debe asegurarse

de que los gobiernos disponen de los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales necesarios para implementar las reformas prioritarias enumeradas más arriba, entre las que se incluyen las medidas para aumentar el apoyo técnico y presupuestario y el acceso al mismo, un sólido asesoramiento normativo, una mayor promoción en las negociaciones internacionales de la necesidad de reducir los obstáculos al comercio internacional y las alteraciones del mercado y la creación de acuerdos y protocolos internacionales nuevos para los biocombustibles. Una buena gobernanza y el apoyo del sector privado son esenciales para mejorar la eficiencia y para garantizar el éxito nacional de cualquier medida adoptada.

112. Por primera vez en 25 años, se ha implementado un incentivo económico fundamental para impulsar el sector agrícola (precios más altos). La atención mundial se centra ahora en la situación apremiante a la que se enfrentan las personas desfavorecidas y que pasan hambre. En el nivel nacional, los gobiernos, apoyados por sus socios internacionales, deben realizar la inversión pública necesaria y proporcionar un entorno adecuado para las inversiones privadas, garantizando al mismo tiempo la protección de los más vulnerables frente al hambre. Deben emprender acciones destinadas a garantizar que se acelere el avance hacia la erradicación permanente de la malnutrición y hambre crónica en el mundo, y convertir este objetivo en un elemento fundamental de sus políticas de desarrollo y de sus estrategias de reducción de la pobreza. Mientras un gran número de personas continúe pasando hambre, se mantendrá la amenaza de que se repita la crisis actual.

113. La comunidad internacional debe adoptar medidas inmediatas para aumentar su capacidad de respuesta coordinada y rápida a las solicitudes de asistencia profesional y apoyo económico que emitan los países, que les permitan satisfacer los costos de las intervenciones de urgencia sin comprometer indebidamente su potencial económico y de crecimiento. Más abajo se calculan las necesidades de financiación inmediatas y a medio plazo. Conviene destacar que estas necesidades de financiación para la inversión agrícola (no para la FAO) ya requieren actualizarse, ya que ha aumentado el costo de la inversión y han subido los precios de los alimentos. Además, el periodo durante el que deben alcanzarse los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación es considerablemente más corto, por lo que es necesario acelerar los esfuerzos. Con un leve ajuste de la inflación, la cantidad requerida aumentará a más de 30 000 millones de dólares de EE.UU.

114. Al mismo tiempo, es necesario empezar a aplicar las medidas necesarias para garantizar la seguridad alimentaria mundial a largo plazo, tomando en consideración los riesgos probables que supone el cambio climático para los suministros de alimentos mundiales. Dos de las cuestiones principales que deben estudiarse son cómo desarrollar una nueva generación de tecnologías para la intensificación agrícola que sea sostenible desde el punto de vista económico, medioambiental y social y que sea resistente al cambio climático, y cómo evitar que continúe disminuyendo la disponibilidad de agua dulce y recursos del suelo para la producción de alimentos en el futuro. La Reunión de alto nivel en el marco del tema “Cómo alimentar al mundo” que se celebrará en 2050, que organizará la FAO en diciembre de 2008, se centrará en estas y otras cuestiones relacionadas con la capacidad continuada de la humanidad para alimentarse a sí misma.

**RECUADRO 2****Mobilización de los recursos para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en el contexto del enfoque de doble componente: el Programa de lucha contra el hambre de la FAO\***

El Programa de lucha contra el hambre de la FAO se propuso inicialmente en junio de 2002 en vísperas de la **Cumbre Mundial sobre la alimentación: cinco años después**, que reunió en Roma a los Jefes de Estado y de Gobierno, a organismos nacionales y a organizaciones no gubernamentales para debatir los progresos alcanzados en la reducción del hambre. El programa solicita una inversión pública adicional de 24 000 millones de dólares de EE.UU. anuales (en precios constantes de 2000) con el objetivo de reducir a la mitad el número de personas con hambre antes de 2005 con respecto al número registrado en 2002-1992. También propone una inversión combinada en desarrollo rural y agrícola destinada a mejorar el acceso directo e inmediato a los alimentos de las poblaciones más subnutridas. Se centra principalmente en los pequeños agricultores y busca crear más oportunidades para la población rural, que representa el 75 % de las personas pobres, a fin de mejorar sus condiciones de vida de forma sostenible. En particular, el paquete de inversiones de lucha contra el hambre de la FAO incluye lo siguiente:

- Programas para mejorar el acceso a los alimentos de los más necesitados, mediante almuerzos escolares, alimentación de mujeres embarazadas y lactantes y de niños de menos de cinco años y programas de alimentos por trabajo. Estas actividades se destinarían a los más necesitados, que en todo el mundo suman 200 millones de personas. El costo ascendería a 5 200 millones de dólares de EE.UU. anuales, de los que se necesitan 1 200 millones para un programa de alimentación escolar.
- Inicio de un proceso de innovación en las explotaciones agrícolas de las comunidades rurales pobres. Esto movilizaría capital para aumentar la productividad de las explotaciones mediante inversiones en semillas, fertilizantes, bombas de irrigación pequeñas, huertos escolares y servicios jurídicos para ampliar el acceso al suelo. Una meta plausible es beneficiar a 60 millones de hogares de todo el mundo antes de 2015 con un capital inicial medio de 500 dólares por familia. El costo total ascendería a 2 300 millones de dólares de EE.UU. al año.
- Desarrollo y conservación de los recursos naturales. Deberían realizarse inversiones adicionales en los sistemas de irrigación y en la conservación y utilización de los recursos fitogenéticos y los ecosistemas acuáticos. También se requiere más financiación para garantizar el uso sostenible de los bosques y la pesca mundiales. Se calcula que los costos anuales serán de 7 400 millones de dólares de EE.UU.
- Expansión de la infraestructura rural. Debería concederse una prioridad elevada a la mejora de la infraestructura básica, como las carreteras rurales, para estimular la inversión del sector privado. También se necesitan inversiones para garantizar la calidad y seguridad de los alimentos, impedir la extensión de las enfermedades animales transfronterizas y desarrollar empresas de manipulación, procesamiento, distribución y comercialización de alimentos mediante la promoción de asociaciones y cooperativas de pequeños agricultores. Se calcula que la inversión pública adicional necesaria asciende a 7 800 millones de dólares de EE.UU. al año.
- Mejoras en la investigación, extensión, educación y comunicación nacionales e internacionales en materia de agricultura, con un costo anual estimado de 1 100 millones de dólares de EE.UU.

La FAO propuso que las inversiones públicas adicionales para el desarrollo rural y agrícola se compartieran, por lo general, de forma equitativa entre los países donantes y receptores.

\* Las necesidades de inversión deben actualizarse para reflejar los mayores costos de inversión y el encarecimiento de los alimentos (véase el cuerpo del informe).

### Referencias

- Aksoy, M. A. & Isik-Dikmelik, A.** 2008. *Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low Income Countries*. Mimeo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Block, S., Kiess L., Webb P., Kosen S., Moench-Pfanner R., Bloem M.W. y Timmer C.P.** 2004. Macro shocks and micro outcomes: child nutrition during Indonesia's Crisis. *Economics and Human Biology*, 2(1): 21-44.
- Collier, Paul.** 2007. "Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience", Informe preparado para el African Economic Research Consortium. Centre for the Study of African Economies, Departamento de Económicas de Oxford University. 2007
- Collier, P. & Goderis, B.** 2007. "Commodity Prices, Growth and the Natural resource Curse : Reconciling the Conundrum" Departamento de Económicas de Oxford University, mayo de 2007.
- Dawe, D.** 2008. *Have recent increases in international cereal prices been transmitted to domestic economies? The experience in seven large Asian countries*. Documento de trabajo de ESA 08-03.
- FAO.** 2007. *Perspectivas Alimentarias*, Noviembre.
- FMI.** 2006 *Perspectivas de la economía mundial 2006*, Capítulo 5: ¿Podrá continuar el auge de precios de los productos básicos no combustibles?
- Gunjal, K & Dawe, D.** 2008. *Recent trends in price transmission in southern Africa cereal markets*, en proceso.
- Ivanic, M. & Martin, W.** 2008. *Implications of higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries*. Mimeo, Banco Mundial, Washington, DC
- Johnston, Simon** 2007. *The (Food) Price of Success*, **Finance & Development**, Vol 44, n.º 4 Diciembre, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC
- Mitchell, Donald.** 2008. *A Note on Rising Food Prices*. Banco Mundial, Washington, DC
- OCDE.** 2008. *A note on the role of investment capital in the US agricultural futures markets and the possible effect on cash prices*, Documento TAD/CA/APM/CFS/MD(2008)6.
- Rashid, S.** 2002. *Dynamics of agricultural wage and rice price in Bangladesh: a re-examination*. Markets and Structural Studies Division Discussion Paper n.º 44. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Ravallion, M.** 1990. Rural welfare effects of food price changes under induced wage responses: theory and evidence for Bangladesh. *Oxford Economic Papers*, 42(3): 574-585.
- Schmidhuber, J.** 2006. *Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security: A longer-term perspective*, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Senauer B, Sur M.** 2001. Ending global hunger in the 21st century: projections of the number of food insecure people. *Rev. Agr. Econ.* 23(1):68-81.
- Sharma, R.** 2002. The transmission of world price signals: concepts, issues and some evidence from Asian cereal markets. *OECD Global Forum on Agriculture*.

**Steenblik, R.** 2007 *Biofuels – at what cost? Government support for ethanol and biodiesel in selected OECD countries*, Global Subsidies Initiative.

**Taylor J.E, Yúnez, A., & Jesurum-Clemets, N.** 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, RE2-06-13 (Abril), Washington, DC.

**Torlesse H, Kiess L y Bloem MW.** 2003. Association of household rice expenditure with child nutritional status indicates a role for macroeconomic food policy in combating malnutrition. *J Nutr*, 133(5): 1320-5.

**Trusted Sources.** 2008. *The end of grain self-sufficiency*, en [http://www.trustedsources.co.uk/china/fault\\_lines/house\\_views/china\\_grains](http://www.trustedsources.co.uk/china/fault_lines/house_views/china_grains).

**Tyner, W.E. & Taheripour, F.** 2008. *Policy Options for Integrated Energy and Agricultural Markets*, Informe presentado en la conferencia Transition to a Bio-Economy: Integration of Agricultural and energy Systems celebrada el 12-13 de febrero de 2008 en el Westin Atlanta Airport organizada por Farm Foundation.

**Von Braun, Joachim.** 2007. *The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions*. Food Policy Report n.º18, International Food Policy Research Institute.