

Los precios de los alimentos. Un nuevo equilibrio internacional

Ferran Casadevall*

Introducción

Después de décadas de estabilidad, los precios de los alimentos se dispararon en 2007 y 2008, provocando la llamada crisis de los alimentos. Después del paréntesis de la crisis económica, estos precios han reiniciado su ascenso, lo que lleva a preguntarse si este fenómeno, más que una crisis puntual, es un nuevo equilibrio o una nueva tendencia de la economía global.

En este artículo, después de situar los actuales niveles de los precios de los alimentos en perspectiva histórica, se identificarán los distintos factores explicativos de su aumento. A continuación se comentarán las principales consecuencias, que se concentran en los países más pobres, así como las opciones de política económica emprendidas. La conclusión extraerá los puntos más relevantes de este debate.

El aumento de los precios internacionales de los alimentos

A partir de mediados de la década pasada, la economía global asistió a un fuerte aumento del precio internacional de los alimentos. Esta "crisis de los alimentos" tuvo su apogeo en 2008, con máximos no vistos en muchas décadas (gráfico 1). El debate sobre el carácter temporal o permanente de este fenómeno fue arrinconado por la irrupción de la crisis económica, que hizo disminuir nota-

blemente estos precios. Sin embargo, desde la segunda mitad de 2010 y, especialmente en los primeros meses de 2011, los precios de los alimentos han reiniciado su camino alcista y lo han hecho de forma muy intensa, sobrepasando con creces los máximos de 2008.

Todos los grupos de alimentos están mostrando esta tendencia al alza en sus precios, en especial los azúcares (cuadro 1). En 2011, el aumento ha sido especialmente contundente en todos ellos.

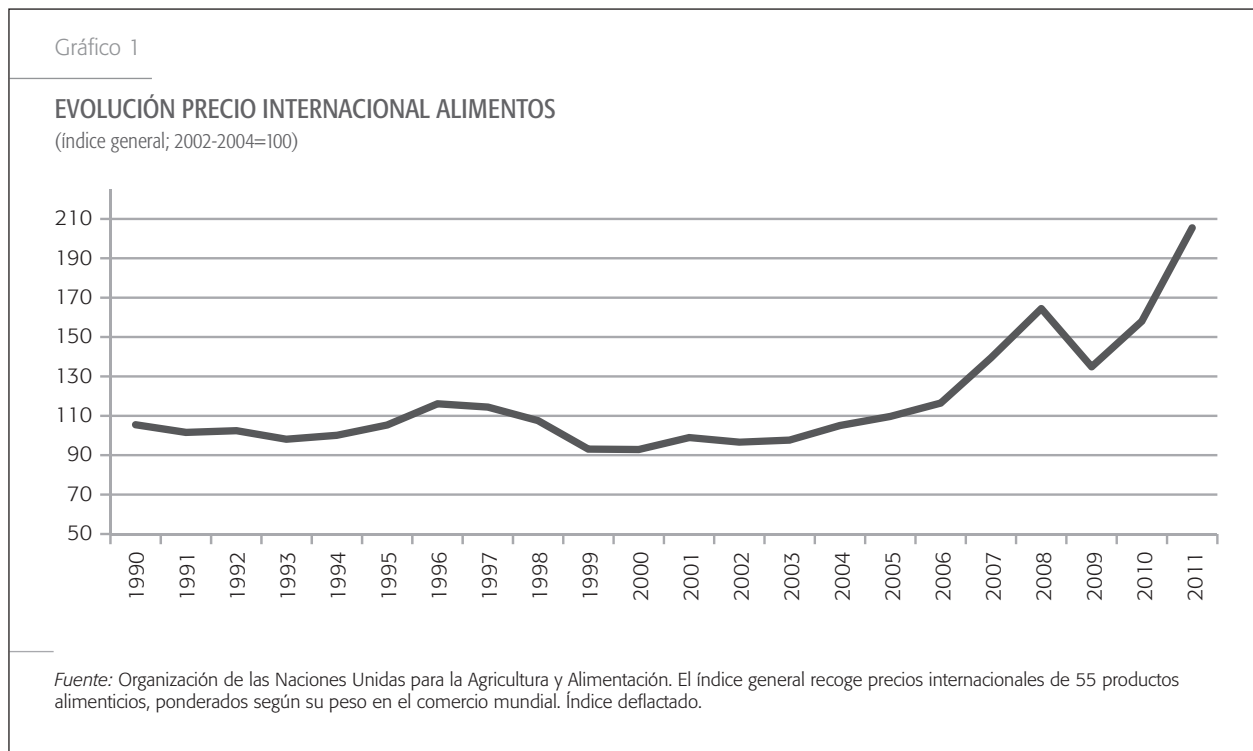
Y los precios no sólo han aumentado, sino que son ahora más volátiles. De acuerdo con el Banco Mundial, la variabilidad en los precios del arroz ha sido cuatro veces superior en el periodo 2005-2010 que en el periodo 1990-2005, tres veces superior para el azúcar y el doble en el caso del grano (Banco Mundial, 2011b).

Parece pues que la crisis de los alimentos ha reaparecido. Pero, más que una crisis puntual, ¿no debería hablarse ya de un nuevo patrón en la economía global, de una nueva tendencia a largo plazo, que simplemente fue interrumpida temporalmente por la crisis económica? Los elementos necesarios para contestar a esta pregunta se encuentran en un análisis de los factores que están detrás de esta evolución de los precios y, en particular, de su vigencia temporal.

Los factores explicativos del aumento de precios

La actual evolución de los precios de los alimentos viene explicada por una combinación de factores de largo y corto plazo.

* Técnico Comercial y Economista del Estado.



A largo plazo se encuentran factores tanto de demanda como de oferta. Los primeros son básicamente el crecimiento de la población y renta mundiales, y el proceso de urbanización y de cambios en la dieta alimentaria en las economías emergentes (con un mayor consumo de carne y productos lácteos (Helbling y Roache, 2011)). Estos son elementos tendenciales pero que se han acelerado en la última década debido al fuerte crecimiento económico de algunos países en desarrollo. La oferta, tradicionalmente sustentada por avances en la productividad, aunque también por extensión de las tierras cultivadas, no ha podido corresponder a este empuje de la demanda en esta última década (FMI, 2008). La desaceleración de la oferta continuará a lo largo de esta década según la OCDE (2011): la producción agrícola sólo podrá crecer de media un 1,7% anual en 2011-2020, cuando había estado creciendo un 2,7% en la década anterior. El crecimiento de la productividad en los principales productos agrícolas se ha estancado e incluso retrocedido (Helbling y Roache, 2011) y el hecho de que las alzas en precios hayan estado acompañadas de variabilidad y los crecientes costes productivos (por el uso cada vez más intensivo de fertilizantes) han desincentivado la inversión que estas alzas deberían haber estimulado (Banco Mundial, 2011b). La tierra y el agua son los principales recursos necesarios para la actividad agrícola. Si bien hay suficiente dotación adicional de estos recursos en términos globales para aumentar la producción agrícola, el problema es que esta dotación adicional ya sólo está disponible en algunas regiones. En el sur y este de Asia, norte de África y Oriente Medio, ya casi no

hay margen para aumentar la superficie cultivada; el potencial se concentra sobre todo en Latinoamérica y África Subsahariana (FAO, 2009). Esto tendrá consecuencias importantes en muchos países, en términos de seguridad alimentaria y de regulación del comercio internacional.

Esta presión alcista a largo plazo sobre los precios se ha visto además acentuada por una serie de factores de corto y medio plazo, creando los picos de precios de 2008 y de 2011. Las malas cosechas, derivadas habitualmente de inclemencias del clima, son el tradicional condicionante del corto plazo, y éstas tuvieron lugar en los años 2005-2007 y también en 2010, especialmente en Asia central para los cereales (Rusia disminuyó un 25% su producción de trigo), constituyendo una de las principales explicaciones para el aumento de precios de la actualidad (Banco Mundial, 2011b). Otro factor habitual es el precio del petróleo. La dependencia de la agricultura respecto a esta materia prima ha aumentado, pues ahora se utiliza no sólo para el transporte, sino también para la producción de fertilizantes. La relación entre precio del petróleo y precio de los alimentos es cada vez más estrecha y los aumentos en estos últimos, en 2008 y en la actualidad, han ido en paralelo a sendos aumentos del primero (Banco Mundial, 2011b).

Pero, para explicar totalmente la situación de 2008 y actual hay que tener en cuenta el surgimiento de nuevos factores. En primer lugar, el descenso permanente en el nivel de *stocks* o reservas, fruto en gran parte de los progresivos cambios en las políticas agrícolas de Estados

Cuadro 1

RENDIMIENTOS EN PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN SEGÚN NIVEL

	Índice general	Productos cárnicos	Productos lácteos	Cereales	Aceites	Azúcar
2004	105.1	106.3	114.7	100.4	104.9	95.1
2005	109.7	112.4	126.6	96.7	96.9	131.2
2006	116.5	109.1	117.8	111.8	103.1	192.9
2007	139.4	110.0	186.7	146.7	148.7	125.7
2008	164.5	126.3	180.9	196.0	185.7	149.6
2009	134.9	114.3	121.7	149.4	129.0	221.3
2010	158.1	130.0	171.2	156.0	164.8	258.0
2011	205.4	154.1	201.5	225.5	234.8	328.5

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. Índices deflactados.

Unidos y la Unión Europea, que han buscado otras medidas de apoyo al agricultor menos costosas fiscalmente. Este descenso, que se acentuó a principios de la década pasada, ha reducido el margen de maniobra del mercado, de tal modo que cualquier *shock* negativo a corto plazo, como malas cosechas, no puede ser compensado y repercute fuertemente en los precios. Si en el año 2000, el *stock* mundial de grano se situaba alrededor del 35% del consumo, actualmente está en el 20% (Banco Mundial, 2011b). Los mercados financieros son cada vez más sensibles a cualquier nueva información sobre el estado de los inventarios de grano y otros alimentos. Por ello, la situación de las reservas internacionales de alimentos está siendo considerada uno de los principales factores explicativos de las variaciones de precio.

Un segundo determinante de reciente aparición es la demanda para biocombustibles, especialmente de maíz. El 75% del aumento en el consumo de maíz en 2006 y 2007 se atribuye a biocombustibles (FMI, 2008) y actualmente el 40% de la producción de maíz en EEUU ya se utiliza para dicho fin (Banco Mundial, 2011a). El incremento del precio del petróleo y los incentivos puestos en marcha por diferentes países explican el creciente atractivo de los biocombustibles. Que éstos han contribuido al aumento de precios ya está fuera de toda duda (FAO y otros, 2011) y, de hecho, la mayoría de estudios concluyen que fueron la principal razón para la crisis de 2008 (Banco Mundial, 2011c). Los biocombustibles constituyen otro canal por el cual los mercados energético y agrícola intensifican progresivamente sus vínculos.

En tercer lugar, deben mencionarse las políticas comerciales restrictivas que muchos países adoptaron en

2008 para frenar la inflación nacional en los alimentos (tales como limitaciones a la exportación) que, si bien hicieron disminuir los precios locales, lo consiguieron a costa de aumentar todavía más los precios internacionales. Se calcula, por ejemplo, que la mitad del incremento del precio del arroz fue debido a estas actuaciones (Banco Mundial, 2011b). En la actualidad no está habiendo una oleada de políticas contraproducentes como en 2008, aunque Rusia implantó restricciones a la exportación de grano en 2010.

Finalmente, se ha apuntado a la especulación financiera y las condiciones monetarias laxas y, si bien el aumento de la actividad financiera en torno a los mercados de bienes agrícolas ha aumentado, no se ha podido constatar que ello haya contribuido al incremento del precio de los alimentos, aunque quizá sí a su mayor volatilidad (FAO y otros, 2011). Por otra parte, otro elemento que está creando mayor volatilidad es el peso creciente en el mercado internacional de las exportaciones de Asia central (Rusia, Kazajistán y Ucrania), unas exportaciones más variables debido a las propias condiciones naturales, y a técnicas de cultivo, gestión y logística menos modernas que en los países exportadores tradicionales (Banco Mundial, 2011b).

En definitiva, se puede identificar, por un lado, una tendencia a largo plazo de presión al alza sobre los precios (por motivos socioeconómicos, demográficos y tecnológicos) y, por otro, una suma de factores de corto y medio plazo, algunos de reciente aparición, que han acentuado esta presión, generando los picos de precios en 2008 y en 2010 (malas cosechas, reducción de inventarios, precio del petróleo, políticas comerciales restrictivas y apoyo

a los biocombustibles). La consecuencia de este análisis, tal y como aprecia la OCDE, es que si bien el desvanecimiento de algunos de los principales factores de corto plazo, como las malas cosechas de 2010, pueden ayudar a la moderación de los precios de forma inmediata, la tendencia subyacente a largo plazo subsistirá, dando lugar en la próxima década a unos precios de los alimentos más altos de los que hemos visto históricamente (un 20% mayores para cereales y 30% mayores para la carne, por ejemplo (OCDE, 2011).

Este nuevo equilibrio se caracteriza por un aumento del número de determinantes del precio de los alimentos así como de su complejidad. Algunos de estos determinantes no son controlables directamente por las autoridades (población y renta mundiales, malas cosechas) pero otros lo son en gran modo (políticas agrícolas y políticas energéticas), y éstos últimos se originan especialmente en los países desarrollados. Una última característica reseñable es la interrelación creciente entre los mercados agrícola, energético y financiero.

Consecuencias y respuestas

En términos globales, los países exportadores netos de alimentos se benefician del aumento de su precio internacional y los importadores netos se ven perjudicados. Entre los primeros cabe señalar a grandes exportadores latinoamericanos (Argentina, Brasil o Uruguay) y de Asia central (Rusia, Kazajistán o Ucrania), y en los segundos se sitúan muchos países de África (especialmente norte y oeste), de Oriente Medio, y algunos del sudeste asiático y del Caribe (Banco Mundial, 2011b). Sin embargo, incluso en los países globalmente exportadores hay un efecto redistributivo, pues los altos precios de los alimentos impactan negativamente en los hogares urbanos, típicamente consumidores netos de alimentos.

En los países en desarrollo, el impacto sobre los consumidores se ve magnificado porque los alimentos importados, la materia prima, suponen la mayor parte del producto alimenticio final (hay poca elaboración y empaquetado) y porque los alimentos representan, especialmente en los hogares más humildes, una elevada fracción de su gasto total. En estas circunstancias, se produce un incremento de la inflación y un deterioro de la capacidad adquisitiva, una capacidad ya de por sí reducida en estos países. El Banco Mundial (2011b) ha calculado que sólo la crisis de 2008 provocó, en términos netos, la caída en situación de pobreza (1,25 dólares por persona por día) a más de 100 millones de personas y a 44 millones el alza

actual¹. Los hogares en el límite de la pobreza tienden a ser también consumidores netos de comida, y por ello los perjudicados con el alza de precios son más que los beneficiados. Este empeoramiento de las condiciones de vida ha generado episodios de inestabilidad social y política, especialmente en el Norte de África².

Frente a esta situación, países tanto importadores como exportadores han implantado o reforzado programas de subsidios, transferencias de renta y disminución de aranceles para proteger a los hogares más pobres. Ello ha sido acompañado por actuaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial³. El FMI (2008) recomienda no aislar los precios locales de los internacionales, para asegurar que los mayores precios incentiven mayor oferta, pero recomienda compensar a los hogares más vulnerables con programas de transferencias monetarias, que son preferibles a subsidios o reducciones generalizadas de impuestos, pues conllevan menos cargas fiscales. También rechaza las restricciones a la exportación, al aumentar éstas las perturbaciones en los mercados internacionales.

Los elevados precios internacionales de los alimentos han tenido un impacto relativamente pequeño en las economías desarrolladas, porque se invierten las condiciones señaladas anteriormente: las materias primas importadas suponen una parte menor del valor añadido total y el gasto en alimentos es a la vez una proporción pequeña del gasto total de los hogares. Sin embargo, los países desarrollados desempeñan un papel importante en la configuración de los precios internacionales, al ser grandes productores, exportadores y consumidores. Además, varias políticas agrícolas (gestión de *stocks*) y energéticas (apoyo a los biocombustibles) de los países ricos están contribuyendo al aumento de los precios, como se ha explicado en el apartado anterior.

Los países desarrollados han mostrado más interés en la cuestión de la volatilidad. Por esta razón, y también por el deseo de evitar otra oleada de políticas comerciales restrictivas, como en 2008, a finales de junio de este año se produjo en París el primer encuentro de ministros de agricultura del G20, con el tema del precio de los alimen-

¹ El menor impacto actual se debe a que algunos de los países más pobres del África Subsahariana han tenido buenas cosechas, lo que ha permitido que sus precios locales suban menos que los internacionales.

² Véase por ejemplo *Jordanians protest against soaring food prices*, en The Guardian (15 enero 2011).

³ <http://www.worldbank.org/foodcrisis/>

tos en la agenda. La principal medida práctica aprobada⁴ es la creación de un sistema centralizado y actualizado de información sobre niveles de producción e inventarios de grano y otros alimentos en todo el mundo. El objetivo es incrementar la información de los mercados y disminuir así la volatilidad. Los ministros también pidieron la creación de un programa piloto de reservas alimentarias en los países más pobres y aceptaron crear un foro permanente de diálogo, entre otros. Si bien estas medidas deben ser bien recibidas, actúan sobre las consecuencias de mayores y más volátiles precios de los alimentos, no sobre las causas. No hay ningún plan concreto de estímulo a la inversión o a la producción. Y, en particular, estas medidas del G20 han sido criticadas por no incluir ninguna decisión respecto a biocombustibles y especulación financiera⁵, pese a la recomendación en este sentido que los organismos internacionales habían expuesto en la documentación encargada para la propia reunión (FAO y otros, 2011). Parece pues que, aunque la respuesta internacional ha empezado a construirse y coordinarse, lo ha hecho todavía de modo parcial, centrándose más en la volatilidad que en el nivel de precios, y más en las consecuencias que en las causas.

Conclusiones

Si bien los actuales picos en los precios internacionales de los alimentos pueden moderarse en los próximos meses, el análisis realizado en este trabajo indicaría que los altos precios de los alimentos han venido para quedarse.

Ello rompe con una tendencia histórica y debe tener importantes consecuencias para la orientación de las políticas de desarrollo de los países no industrializados. Para empezar, las actuaciones nacionales y de organismos internacionales para paliar los efectos de los altos precios en los niveles de pobreza deben acompañarse de políticas de largo plazo que reconviertan estos altos precios en una oportunidad para promover la inversión y el desarrollo agrícola.

En los países industrializados, las consecuencias de los altos precios internacionales se han dejado sentir mucho menos, pero sus políticas agrarias y energéticas contribuyen precisamente a la formación de estos precios. En estas economías debería observarse igualmente un giro desde políticas de rentas y mantenimiento de precios a políticas de aumento de productividad y gestión de *stocks*. Es de esperar que esta reorientación no sea fácil desde un punto de vista de economía política dados los intereses creados después de décadas de políticas agrícolas tradicionales.

Por otra parte, la creciente interrelación entre mercados (y precios) agrícolas, energéticos y financieros obliga a las autoridades a integrar mejor sus diferentes políticas y considerar el impacto de todas ellas en su seguridad alimentaria y la del resto de países. Ello se está mostrando especialmente relevante en el caso de las políticas de ayuda a los biocombustibles. El G20, que se ha reunido por primera vez a nivel de ministros de agricultura, ha obviado de momento esta cuestión, pero será inevitable tarde o temprano un debate y decisión a nivel político al respecto.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2011a), *Food Price Watch*, abril.
- BANCO MUNDIAL (2011b), "Responding to global food price volatility and its impact on food security".
- BANCO MUNDIAL (2011c), "Global Economic Prospects June 2011".
- FAO (2009), "How to feed the world in 2050?"
- FAO y otros (2011), "Price volatility in food and agricultural markets: policy responses".
- FMI (2008), "Food and fuel prices; recent developments, macroeconomic impact and policy responses".
- HELBLING y ROACHE (2011), "Rising prices on the menu", en *Finance & Development*, marzo.
- OCDE (2011), "Agricultural Outlook 2011-2020".

⁴ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Action_Plan_-_VFinale.pdf

⁵ Véase por ejemplo *G20 attacked over its failure to tackle food price crisis*, en *The Financial Times* (24 junio 2011).