

breves cindes 21

Respuestas de política en América Latina al incremento en los precios internacionales de los alimentos

Eduardo Bianchi
Martín Piñeiro
Laura Uzquiza

Septiembre, 2009



Respuestas de política en América Latina al incremento en los precios internacionales de los alimentos*

Eduardo Bianchi**

Martín Piñeiro**

Laura Uzquiza**

1. Introducción

El comportamiento del precio internacional de los alimentos durante la última década tiene características nuevas y particulares con respecto a su evolución histórica que reflejan y son parte de la crisis económica mundial. Por un lado, las tendencias alcistas observadas a partir del comienzo de este siglo, sugieren desequilibrios entre la oferta y la demanda de alimentos a nivel mundial asociadas al rápido crecimiento económico mundial, especialmente de las economías emergentes. Por otro lado, el extraordinario incremento del índice del precio internacional de los alimentos en el período marzo de 2006 - marzo de 2008 que casi se duplicó en términos nominales, en una suba que alcanzó el 82% (Banco Mundial, 2009). En este sentido es interesante notar que la disminución de los precios de las commodities agrícolas experimentada a fines del 2008, confirman la interpretación acerca de que la desinversión del capital financiero en los commodities agrícolas provocó un desplome de los precios que, a diferencia de lo que ocurrió con el petróleo, permanecieron en un piso superior al histórico.

Por otro lado, el incremento del precio de los alimentos presenta varios rasgos distintivos. En primer lugar, se registra principalmente en un conjunto reducido de productos que son muy importantes en la composición de la canasta familiar y que, además, están fuertemente vinculados al mercado internacional. En segundo lugar, el comportamiento de los precios muestran una mayor volatilidad que en el pasado, especialmente en los cereales y oleaginosas, provocando una gran incertidumbre en los mercados.

Las tendencias de largo plazo muestran una confluencia de diferentes fuerzas que están afectando tanto el lado de la oferta como el de la demanda de alimentos. Por el lado de la oferta, se puede mencionar: a) el déficit en la producción debido a las condiciones climáticas; b) la reducción en los niveles de stock desde mediados de los 90; c) el aumento en el precio de los combustibles; d) la disminución de tierras dedicadas a la agricultura; y e) las modificaciones en las políticas comerciales y

* La versión integral de ese trabajo se encuentra en www.cindesbrasil.org

** Eduardo Bianchi es Magíster en Economía de la Universidad de Nueva York y Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Coordinador de Proyectos de Comercio y Pobreza de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y ha sido Gerente de Análisis de la Competencia y Comercio Internacional de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) y Subsecretario de Comercio Exterior de la Nación. Martín Piñeiro es Doctor en Economía Agraria de la Universidad de California, Estados Unidos e Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como Director del Grupo CEO / Argentina, Director del Comité de Agricultura del CARI y ha sido Coordinador del Programa de Economía del INTA, Subsecretario de Economía Agraria, Director General del IICA, Presidente del Consejo Directivo de IFPRI, miembro del Consejo Directivo del ISNAR. Laura Uzquiza es Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO / UdeSA / UB) y Licenciada en Comercio Internacional con Especialización en Economía Internacional (Universidad Nacional de Quilmes). Actualmente se desempeña como Investigadora Adjunta del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO y Coordinadora de Gestión del Conocimiento de LATN.

los subsidios en los países desarrollados, entre otras. Por el lado de la demanda, se incluye: a) el cambio estructural de la demanda, derivada del crecimiento del ingreso en importantes países emergentes, especialmente China e India; b) el desarrollo del mercado de biocombustibles; y c) el mayor consumo global de carne y su impacto en la demanda de granos para alimentación animal. Estas tendencias podrían modificarse, en el mediano plazo, como consecuencia de la crisis mundial y las políticas que los países implementen en respuesta a la misma.

De hecho, la volatilidad de los cambios ha despertado una profunda preocupación alrededor del mundo, incluso para los países de América Latina, debido al impacto inflacionario, a los problemas de seguridad alimentaria que se generan particularmente en los países importadores de alimentos y, finalmente, por el impacto adverso sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Además, las modificaciones en los términos del intercambio que se han originado, pueden afectar el balance inicial entre exportadores e importadores, y consecuentemente, el nivel del tipo de cambio.

Este nuevo contexto lleno de incertidumbres genera nuevas necesidades de conocimiento con respecto a la efectividad de las opciones de políticas aplicadas por la región para paliar la crisis. Un primer conjunto de interrogantes está relacionado con la caracterización de las respuestas de políticas adoptadas por los países de América Latina – ya sean exportadores o importadores netos de alimentos –, mientras que un segundo conjunto de interrogantes está relacionado con el impacto de dichas respuestas sobre la pobreza de acuerdo a las opciones de políticas aplicadas de corto, mediano y largo plazo. Estas preguntas centrales regirán este trabajo considerando un nuevo contexto internacional, muy distinto tanto en términos del funcionamiento de la economía mundial como en términos de las negociaciones comerciales y la geopolítica internacional.

2. Respuestas de política en América Latina

La preocupación por los efectos adversos en los aumentos recientes de los precios de los alimentos llevó a la gran mayoría de países latinoamericanos a adoptar políticas de diversa índole, algunas destinadas a restringir la transmisión de los elevados precios internacionales, y otras dirigidas a compensar sus efectos. Aún cuando el impacto neto del aumento en el precio de las commodities sobre la pobreza y la desigualdad sea neutro o pequeño en el sentido negativo o incluso positivo (o sea, que la pobreza y la desigualdad disminuyan), siempre habrá un grupo de la población que estará en peores condiciones. En algunos casos el impacto pareciera transitorio y en otras ocasiones persiste en el largo plazo dependiendo del dinamismo con que otros sectores absorben a la población afectada y de las características de dicha población.

El efecto negativo puede ser consecuencia de factores diversos pero vale la pena resaltar tres: una caída en el poder de compra del ingreso por el aumento de los precios de bienes que conforman una parte importante de la canasta de consumo y para los que no es fácil encontrar sustitutos menos caros como es el caso de los alimentos básicos (maíz, trigo, arroz, etc.); una reducción en la rentabilidad de ciertas actividades productivas y sus implicaciones sobre el empleo (desempleo) y las remuneraciones salariales y no salariales; y, una disminución en el ingreso de los hogares ocasionada por la reducción de subsidios o gastos gubernamentales que benefician a grupos de población pobre o el incremento de impuestos que los afectan de manera negativa.

Ante una situación bajo la cual los pobres pueden empeorar su condición a la vez que se convierten en pobres aquellos que no lo eran, las políticas compensatorias (safety nets) y complementarias adquieren un rol particularmente relevante. La efectividad de estas políticas depende de una serie de condiciones iniciales y algunas medidas pueden generar una tensión entre los objetivos de corto y largo plazo, esto es, entre amortiguar los efectos adversos y permitir la transmisión de incentivos que lleven a un incremento en la producción agrícola.

2.1. Tipología de países y respuestas e descripción de las medidas adoptadas

Los países de América Latina han implementado un sinnúmero de políticas que varían entre países importadores y exportadores netos de alimentos, como respuesta a los diferentes efectos del aumento de los precios de los alimentos. Sin embargo, en la actualidad no existe un consenso generalizado de cuáles son aquellas medidas que mitigan y previenen estas crisis en el futuro. Dado ello, no resulta sorprendente que a nivel de países esto se haya traducido en una variedad de políticas e intervenciones, que en el caso latinoamericano, combina una serie de similitudes, pero también, de forma relevante, una serie de diferencias entre países que no necesariamente se corresponde con diferencias en la incidencia de la crisis en cada uno de ellos.

Como se observa en el Cuadro 1, existen diferencias en cuanto a las intervenciones realizadas en la región hasta la fecha. Con el fin de analizar las características de las respuestas de políticas aplicadas en la región, el presente trabajo ha desarrollado una primera tipología de países y respuestas de políticas bajo la cual se despliegan dos tipos de países: Tipo 1 – Exportadores netos de alimentos y Tipo 2 – Importadores netos de alimentos; con tres tipos generales de políticas: Tipo 1 - orientadas al consumo, Tipo 2 - orientadas a la producción y Tipo 3 - orientadas al comercio. Asimismo, los países se agrupan por regionalismos para preparar un análisis sobre el impacto sobre los procesos de integración comercial, a desarrollar en próximas secciones. Una primera hipótesis ha sido elaborada: a mayor aumento en los precios internacionales de los alimentos, mayor será el éxito -definido como un impacto positivo- que obtienen los países exportadores netos de alimentos.

En este contexto y siguiendo el Cuadro 1, un país exportador neto de alimentos como Argentina (País Tipo 1), aplicará políticas orientadas al comercio (Respuesta de política Tipo 3, como por ejemplo, derechos de exportación) mientras que aquellos países importadores netos de alimentos como México (País Tipo 2), reducirán los aranceles a las importaciones (Respuesta de política Tipo 3) para

Cuadro 1
Tipología de países y respuestas de política en América Latina

Tipo de País/ Regionalismo	Respuesta Tipo 1 Políticas orientadas al consumo						Respuesta Tipo 2 Políticas orientadas a la producción		Respuesta Tipo 3 Políticas orientadas al comercio		
	Impositivas	Sociales			Sobre el mercado			Apoyo a la producción	Gestión del mercado	Importaciones	Exportaciones
Tipo de países Tipo 1 (*) Exportadores netos de alimentos Tipo 2 (**) Importadores netos de alimentos	Impuestos (directos e indirectos)	Programas Nutricionales	Subsidios alimentarios	Transferencias (Safety nets)	Control de precios	Liberación de stocks	Seguridad alimentaria	Crédito al productor y otros	Precios mínimos al productor y otros	Impuestos a las importaciones	Controles cuantitativos de las exportaciones
Comunidad Andina - CAN											
Bolivia*	X		X							X	X
Colombia*			X			X		X			
Ecuador*			X		X			X		X	X
Perú*/**		X						X		X	
Mercado Común Centroamericano - MCCA											
Costa Rica*		X			X			X	X		
El Salvador**	X	X			X			X			
Guatemala								X		X	
Honduras*				X		X	X	X	X		
Nicaragua*			X					X			X
Mercado Común del Sur - MERCOSUR											
Argentina*					X						X
Brasil*	X	X				X		X	X	X	X
Paraguay*								X			
Uruguay*					X						
Venezuela**		X	X		X		X			X	
TLCAN/NAFTA											
México**		X			X					X	
OTROS											
Chile*									X		
República Dominicana*		X	X					X	X		

Fuente: Elaboración propia en base a GIEWS / FAO (2008)

paliar los efectos de los mayores precios. Sin embargo, la hipótesis falla cuando se observa que la magnitud del impacto depende también de qué alimentos tienen un efecto favorable en sus términos de intercambio. Un análisis correcto debe entonces comprender la capacidad para aumentar la oferta agrícola o la “capacidad para importar alimentos”¹.

Nota: Como puede observarse, un país exportador neto de alimentos tiende a utilizar controles cuantitativos a las exportaciones mientras que aquellos países importadores netos de alimentos aplican impuestos a las importaciones. En el cuadro, se observa claramente en el ejemplo Argentina- México sombreado.

¹ Para la FAO (Kasteng, 2004) la “capacidad de importar alimentos” es un indicador de la disposición de los países de financiar sus importaciones de alimentos, incluyendo bienes y servicios, a diferencia de los ingresos relacionados a sus exportaciones totales.

Una mirada integral entiende que el efecto del aumento del precio de los alimentos a nivel país dependerá de la posición relativa en el comercio mundial: el efecto será positivo si son exportadores netos de alimentos, y negativo si son importadores netos, especialmente si son países de bajos ingresos y deficitarios de alimentos. En este punto, la capacidad para importar alimentos de acuerdo a la FAO (2009b) es un indicador importante para evaluar el impacto global del alza de precios de los alimentos en los países, como se observa en el Cuadro 2 a continuación:

Cuadro 2
Capacidad de importación de alimentos, promedio 2001-2005

Capacidad para importar alimentos	Países
1. Alta (0%-10%)	Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela
2. Media (11%-20%)	Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay
3. Baja (mayor 20%)	Belize, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas

Fuente: FAO (2009b)

Como puede apreciarse, la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe tienen una baja capacidad para importar alimentos. A nivel de los hogares, su efecto dependerá si es productor o comprador neto de alimentos y de la proporción del gasto en alimentos en el consumo total de los hogares. Uno de los efectos adversos es la amenaza que representa en la seguridad alimentaria de los hogares al impactar directamente el poder adquisitivo de los más pobres. De hecho, se estima que por cada 1% de incremento en los precios de la comida, el gasto en consumo de alimentos en países en desarrollo decrece en 0,75%. En este sentido, la estructura de gasto muestra que la proporción que destina la población más pobre de América Latina y el Caribe a la compra de alimentos es el doble que la que destina la población más rica.

Todo lo expuesto deja entrever que la hipótesis planteada debe considerar no sólo la relación países exportadores e importadores netos de alimentos, sino también la relación producto-país, la estructura de gasto a nivel hogares, y la posibilidad de una mejora en la “capacidad para importar” o en la capacidad de aumentar la oferta agrícola.

Por un lado, una cuestión general no incorporada detalladamente en el Cuadro 1 se refiere a las políticas macroeconómicas aplicadas - ya que los regímenes monetarios y cambiarios de la región son diferentes- para contrarrestar los efectos de los mayores precios de los alimentos. En el caso de Ecuador, con un sistema dolarizado, su política monetaria es poco flexible para enfrentar este tipo de choques pero aún así fue el país menos afectado. Por otro lado, Colombia y Perú, que implementan metas inflacionarias, optaron por políticas monetarias contractivas mediante aumentos en las tasas de interés, operaciones de mercado abierto, y en el caso de Perú aumentos en los encajes bancarios. Además, sus monedas locales se apreciaron frente al dólar en el 2007. En cambio, Bolivia utiliza como ancla nominal el tipo de cambio, por lo que la efectividad de sus instrumentos monetarios se reduce al no tener metas inflacionarias predefinidas. Una serie de medidas han arrojado como resultado un deterioro del balance fiscal y control inflacionario serio en Venezuela y Bolivia; moderado en Ecuador; sin cambio sustantivo en Colombia; y con mejora de la balanza fiscal y deterioro inflacionario en Perú.

Por otro lado, con respecto a las políticas orientadas a la producción (Respuestas de política Tipo 2) la mayoría de los países latinoamericanos sólo han otorgado créditos al productor como apoyos a la producción, sin llegar a plasmar medidas estructurales que colaboren con el objetivo de aumentar la producción interna de alimentos. Por ello los dos grupos principales de medidas adoptadas por los países latinoamericanos tendieron a eliminar o amortiguar la transmisión de los mayores precios al mercado interno principalmente con instrumentos de política comercial (Respuestas de política Tipo 3 - Orientadas al comercio), mientras otras medidas apuntaron a los sectores más vulnerables, aumentando su disponibilidad de alimentos o intentando mantener sus ingresos reales (Respuestas de política Tipo

1 - Orientadas al consumo). Para dar más detalles al respecto, se despliegan los Cuadros 4 y 5 a continuación, que detallan las políticas del Tipo 1, 2 y 3 aplicadas frente al aumento en el precio de las *commodities*.

Cuadro 3
Respuestas de política Tipo 1 y 2: una mirada por grupo de países

Respuesta de política orientadas al comercio y al consumo (Tipo 1 y 2)	Países
Alimentación enfocada a programas de trabajo	Brasil
Ración de alimentos o Programa de Cupones para Alimentos	Argentina, Brasil
Programa de alimentación escolar	Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela
Programas condicionales de transferencia de efectivo	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
Subsidios de precio al consumidor	Bolivia, Ecuador, Jamaica, Nicaragua
Subsidios a fertilizantes o insumos	Bolivia, Guatemala, Haití, México
Aumento de la oferta de alimentos utilizando granos almacenados	Ecuador, Honduras
Prohibición de exportaciones de granos básicos	Argentina, Bolivia, Ecuador
Disminuyendo restricciones de importaciones y barreras no-arancelarias o compras del gobierno de alimentos en el mercado internacional para venta doméstica a precios controlados	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela
Control de precio de alimentos en determinados mercados o en todos los mercados	Argentina, Bolivia, Honduras, México, Panamá, Paraguay
Acuerdos bilaterales en importación de alimentos o granos	Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Venezuela
Reducción del impuesto sobre el valor agregado en alimentos o granos	Venezuela

Fuente: Banco Mundial (2009)²

² Ciertas respuestas de política no se encuentran incluidas debido a que los datos de la referencia aluden a mediados de 2008, aunque la difusión del informe comenzó a principios del año 2009.

Cuadro 4
Respuestas de política tipo 3 (orientadas al comercio) según países

País	Respuestas de política en América Latina: detalle por país período 12/2007 – 12/2008
Argentina	Marzo 2008 - Aplicación de mayores retenciones a la exportación de soja, cereales y oleaginosas. Asimismo, se suspendió la exportación de harina y trigo. Mayo 2008 - A pesar de la prohibición a las exportaciones de trigo, el gobierno autorizó la exportación de 100.000 toneladas a Brasil. Por otro lado, el gobierno redujo los impuestos a los granos. Junio 2008 - Establecimiento de cuotas de exportación mensuales para el trigo.
Brasil	Diciembre 2007 - El gobierno subastó 55.000 toneladas en stock de arroz. Enero 2008 - Prohibición temporaria de exportaciones del stock de arroz del gobierno. Abril 2008 - La Cámara de Comercio Exterior aprobó la ampliación de la cuota de importaciones de trigo libre de aranceles fuera del MERCOSUR a 2 millones de toneladas, por arriba del millón previamente acordado en enero de 2008. Mayo 2008 - Extensión de la liberación de aranceles a la importación de trigo hasta Julio (tarifas normales al 10%). El impuesto a la contribución social al PIS/COFIN (Programa de Integración Social y el Programa de Seguridad Social y Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social) para trigo, harina de trigo y pan se redujo. Asimismo se suspendieron los fletes que involucran el 25% de los costos de transporte del trigo importado. Además, se incrementaron los subsidios al crédito agrícola donde el gobierno garantizó precios mínimos para el arroz, frijoles, avena, trigo y mandioca. El Plan Nacional de Trigo se lanzó para incrementar la producción hasta un 25%. Finalmente, el gobierno eliminó temporariamente los impuestos al transporte. Septiembre 2008 - Ampliación de las políticas compensatorias (safety nets), con un crecimiento del 8% del programa Bolsa de Familia, que al momento cubría 11 millones de familias. La CONAB (Compañía Nacional de Abastecimiento) subastó 60.000 toneladas de arroz. Esta acción pública se constituyó en la tercera referida a los cereales durante el mes de septiembre a los fines de estabilizar su precio en el mercado doméstico.
Chile	Octubre 2008 - Introducción de bonos especiales para los pequeños agricultores con un total de 90.000 pesos chilenos como incentivo a la producción.
Colombia	Septiembre 2008 - Aplicación de instrumentos para impedir la caída del tipo de cambio, el gobierno nacional reconoció un apoyo directo equivalente a los porcentajes manejados por FINAGRO. Este apoyo no debería exceder los 120 pesos colombianos por dólar cubierto. Octubre 2008 - El gobierno realizó compras de leche para mejorar la nutrición infantil. El programa intenta asistir a unos 300.000 niños en estado de pobreza. Por otro lado, se incrementó el crédito para la inversión agrícola por arriba que el porcentaje registrado en el mismo período del año 2007. Liberación de arroz en stock.
Ecuador	Septiembre 2007 - Se aumentó el subsidio aplicado a la harina de trigo de US\$ 10 a US\$ 14,3 por c/50 kg. Mayo 2008 - Reducción de aranceles a la importación de trigo y harina de trigo. Asimismo, se aplicaron controles temporarios de precios máximos de venta de leche. Junio 2008 - Flexibilización de medidas administrativas para obtener subsidios a los inputs agrícolas (compensaciones en un rango del 80-240 dólares otorgadas por el Registro Único de Contribuyentes. Prohibición a la exportación de arroz (excepto las 20.000 toneladas para Venezuela). Octubre 2008 - Programación de una caída trimestral de los subsidios a la harina de trigo (noviembre, diciembre y enero de 2009).
México	Mayo 2008 - El gobierno de México incrementó los fondos del programa de transferencias condicionadas denominado "Oportunidades". Asimismo, se redujo el arancel a la importación de leche en polvo casi al 50%. Se levantaron los aranceles a la importación de trigo, arroz, maíz, sorgo y fertilizantes. Importación de 100.000 toneladas de frijoles sin aranceles. Junio 2008 - Fijación de precios de 150 alimentos hasta finales del 2008 con acuerdo del sector privado. Agosto 2008 - Se da impulso al Programa de Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria (PAAZA) para mejorar la alimentación y nutrición de las familias de los hogares que se ubican en municipios y localidades de alta y muy alta marginación, o que se encuentran en condiciones de pobreza y que no están siendo atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal. Dicho programa otorga tres tipos de beneficios por hogar: i) transferencia de efectivo, ii) complementos nutricionales, iii) orientación y promoción social.
Paraguay	Octubre 2008 - Distribución de bonos a los inputs agrícolas a los productores bajo el paraguas del SIGEST (Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural).
Perú	Abril 2008 - Distribución temporaria de alimentos a la población más pobre (aproximadamente 100.000 familias) en Lima. Reducción de aranceles a la importación de arroz, maíz y eliminación de dichos aranceles para el trigo. Octubre 2008 - Se dispone que el Agrobanco recibiría 50 millones de soles peruanos del Ministerio de Agricultura para cubrir deudas parciales de productores agrícolas (con préstamos por arriba de los 10.000 soles peruanos y por debajo de los 30.000 soles peruanos).
Uruguay	Mayo 2008 - El gobierno reemplazó la política de precios aplicada a la leche por décadas. El precio al productor así como otros precios relacionados a productos lácteos han dejado de estar fijados a priori, excepto aquellos relacionados a los consumidores finales.

Fuente: Elaboración propia en base a GIEWS / FAO (2008)

Con respecto a las políticas de Tipo 1 - Orientadas al consumo, y específicamente en relación a las intervenciones sociales compensatorias, ninguno de los países parece haber usado todavía sus sistemas de protección social adicionalmente para enfrentar la crisis, especialmente en el uso de sus transferencias condicionadas, programas de nutrición o programas de intervención masiva para este fin. No obstante, existen planes para implantar o expandir sus respectivos programas en el futuro cercano, tanto en Bolivia, Colombia como Perú. A su vez, hay que tener en cuenta una serie de potenciales deficiencias a la hora de expandir estos programas: una, estos programas, no llega a todos los que lo necesitan; y, dos, llegan también a quienes lo necesitan menos.

De hecho, los programas más grandes en la región son Oportunidades en México con alrededor de 5 millones de hogares beneficiarios y Bolsa Familia en Brasil con alrededor de 11 millones de hogares beneficiarios. Oportunidades ha sido evaluado con métodos rigurosos y los resultados indican que el programa ha tenido impactos significativos sobre la población en extrema pobreza de México. Por ejemplo, se observó una reducción promedio de un 11% en la mortalidad infantil y en la mortalidad materna en las comunidades rurales beneficiarias (Lustig y Hoyos, 2009). Oportunidades ha tenido, además, un impacto positivo en la reducción de la pobreza monetaria y es uno de los programas con mayor progresividad desde el punto de vista distributivo de la acción pública federal. Sin embargo, dado que el programa lleva apenas diez años de haberse introducido, todavía no es posible analizar su impacto en los ingresos de los niños de hogares beneficiarios cuando éstos llegan a edad adulta y participan en el mercado laboral.

Dicho esto, un exitoso programa de transferencias condicionadas representa en muchos países una medida apropiada – aunque no suficiente – para responder a priori al aumento en el precio de los alimentos. De hecho, en tanto en cuanto combaten el riesgo de la transmisión intergeneracional de pobreza y han demostrado en América Latina y el Caribe efectos positivos en el desarrollo infantil temprano (Macours et al 2008), nutrición y salud y generación de capital humano entre los más vulnerables, aquellas respuestas de política centradas en

programas de transferencias condicionadas constituyen una estrategia evidente en la crisis sistémica actual.

Asimismo, todos los países latinoamericanos tienen programas de nutrición en las escuelas y/o programas laborales de emergencia. Sin embargo, no hay noticias de que estos se hayan intensificado o expandido coincidiendo con la crisis de precios de alimentos, ni que existan mecanismos en dichos programas que puedan revertir potenciales efectos negativos provocados por la crisis como el deterioro de la nutrición escolar entre aquellos niños que dejan la escuela para incorporarse al trabajo agrícola (mayor costo de oportunidad entre hogares pobres productores de alimentos) o para compensar cambios en la demanda de empleo producidos por cambios relativos de precios (entre niveles de especialización o áreas geográficas, por ejemplo).

2.2. La efectividad de las políticas aplicadas

Un análisis de las consecuencias previsibles de las respuestas de política aplicadas por los países latinoamericanos, permitirá evaluar la efectividad de las intervenciones para mitigar los efectos de la crisis. Por ejemplo, en el caso de las políticas compensatorias, Levy (2008) sugiere que los programas de transferencias condicionadas son preferibles a los subsidios no focalizados en un contexto de crisis de precios de alimentos dado que aquellos permiten: por un lado, un aumento directo del poder adquisitivo de los pobres donde los hogares pueden adaptarse al cambio de precios relativos. Asimismo, no se reducen los ingresos de los vendedores pobres de alimentos a la vez que se diversifica la dieta, se evita el descenso en gasto de alimentos, y se limita el alcance del apoyo en tanto en cuanto estas políticas tengan claras estrategias de salida.

Otra forma más sistemática de comparar las opciones de políticas consiste en analizar sus consecuencias en torno a una serie de dimensiones de especial interés, como sugieren los trabajos de Manzano y Stein (2008), y Malarín (2008). Las dimensiones o criterios analizados en esos dos trabajos se refieren al grado de

focalización y amplitud de las medidas (cobertura), el costo fiscal (costo), el grado de distorsión (eficiencia) y reversibilidad (economía política). Si bien la comparación no aplica un método cuantitativo que permita estimar un orden de magnitud preciso en cada una de estas dimensiones, la comparación reportada en el Cuadro 5 permite evaluar los potenciales efectos de las intervenciones implementadas en cuanto a compensación social y políticas de oferta.

Cuadro 5
Efectos potenciales de las intervenciones frente a la crisis en la región latinoamericana

Políticas	Cobertura	Costo Fiscal	Nivel de Distorsión	Reversibilidad
Políticas Sociales Compensatorias				
Expansión de los programas de transferencias condicionadas y de Programas Nutricionales	Baja / Media (si focalizado)	Medio/Bajo	Bajo (incentivos positivos)	Difícil
Políticas de Oferta				
a) Políticas de Precio				
Fijación de Precios y Comercializadoras estatales	Amplia	Mediano/Alto	Alto	Difícil
Reducción arancelaria; Contingentes Arancelarios; Requisitos de Desempeño; Gravar la exportación, etc.	Amplia	Bajo	Bajo	Fácil
b) Transferencias Fiscales				
Transferencias directas o implícitas a consumidores (subsídios a los precios, cheques a contribuyentes, etc)	Amplia	Medio/Alto	Alto	Difícil
Transferencias a productores basados en área cultivada, producción, derechos históricos, uso de insumo, ingreso agropecuario total, uso de tecnologías,...	Baja (focalizada en ciertos productores)	Medio/Alto	Alta	Difícil
c) Servicios Agropecuarios				
Provisión de bienes públicos como innovación tecnológica, sanidad e inocuidad alimentaria, infraestructura colectiva, promoción y mercadeo, almacenamiento público, educación agraria, sistemas de información	Alta (dirigida a todo el sector)	Medio/Alto	Nulo (positivo, al aumentar productividad y competitividad sectorial)	Difícil (aunque es deseable que no se reviertan sino que se potencien)

Fuente: En base a Cuesta y Jaramillo (2009)

Esta revisión de intervenciones y sus efectos de cada país permite a su vez caracterizar el paquete de intervenciones tomadas. Para ello analizamos si el conjunto de medidas tomadas se acerca a un paquete conformado por intervenciones ‘deseables’ esto es, a) tienen una cobertura amplia o focalizada en los más pobres; b) tienen un costo fiscal bajo o incluso positivo; c) tienen niveles de distorsión bajos o generan incentivos positivos; y d) son fácilmente reversibles una vez realizan su misión. Un ejemplo de esto sería la expansión de los programas de transferencias condicionadas.

De igual forma, el conjunto de intervenciones de un país puede acercarse a un conjunto de medidas indeseables si precisamente apuntan a lo contrario, por ejemplo, a través de las restricciones a las exportaciones, fijación de precios, subsidios de precios, etc. Existe también la posibilidad de que el paquete contenga medidas con características deseables y otras con características indeseables, por ejemplo, a través de las comercializadoras públicas. Cabe resaltar que no necesariamente todas estas acciones fueron generadas como respuesta directa ante la crisis de precios de alimentos y algunas ya estaban previstas previamente. En cualquier caso, cada país combina un mix de políticas donde es de esperar que predominen impactos positivos con otras donde se puede esperar lo contrario.

2.3. Evaluación del impacto sobre los procesos de integración regional y el comercio intrarregional

Otra manera de aproximarse a la efectividad de las respuestas de política aplicadas tras el aumento en los precios de los alimentos es a través de la división en medidas de corto plazo o “paquete de emergencia” y en medidas de más largo plazo, o “paquete de medidas duraderas” que procuran políticas adoptadas a nivel regional. Explícitamente, además, hay un reconocimiento de que los actores deben tomar diferentes responsabilidades, y que el alcance de ciertas medidas es necesariamente nacional mientras otras han de ser de tipo regional e internacional y requieren un grado de coordinación interinstitucional internacional. Aún cuando el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, 2008) no

discute los costos de estas políticas ni tampoco su factibilidad (esto es, cuestiones de economía política que faciliten o impidan su ejecución), resulta interesante preguntarse cómo las intervenciones actuales de los países latinoamericanos se desempeñan frente a estos paquetes de medidas de corto y largo plazo donde, por ejemplo, Perú es el país más activo, y Colombia, el menos activo. Dado ello, el dinamismo con que los países de la región han aplicado respuestas de política ha sido heterogéneo.

Asimismo, la dimensión de la compensación social está en una posición fuerte en todos los países para actuar contra la crisis de forma más o menos inmediata. Finalmente, han habido mayores esfuerzos en torno a políticas de corto plazo que de largo plazo, lo que tiene que ver -entre otras cosas-, con la magnitud de la crisis y la facilidad o costo de implementar dichas intervenciones, afectando la toma de posiciones comunes a nivel regional. Dichas intervenciones pensadas a largo plazo incorporan políticas de compensación entre países (bilateral, regional y multilateral; gobierno, ONG, sector privado) tales como la ayuda para el comercio, los fondos de cohesión y los préstamos; así como políticas e iniciativas de inclusión entre países considerando también el tratamiento de estándares laborales. Esta falta de previsión a largo plazo también está relacionada con el paquete duradero y, por ende, afectan las decisiones a tomarse dentro de los diversos regionalismos, más que nada en cuanto a lo que dicho paquete comprende: a) la transmisión de confianza a los mercados con regulación anti-especulativa, el almacenamiento público de alimentos y la consolidación del financiamiento de importaciones; b) la inversión en protección social; c) nuevas inversiones que lleven a un crecimiento agrícola sostenible; y d) la conclusión de la Ronda Doha de negociaciones multilaterales de comercio.

La implementación de respuestas de política para paliar los efectos del aumento de los precios internacionales de los alimentos no ha generado un impacto negativo en el nivel de comercio intra-regional que venía registrando América Latina. Esto se deduce, en primer lugar, al comparar la evolución del comercio regional agrícola en períodos previos y posteriores a la aplicación de diversas medidas. En

segundo lugar, se observa que la región latinoamericana posee el nivel más bajo de intervención en materia de políticas ante la crisis de los alimentos.

Un informe de la CEPAL (2009) indica que durante el primer semestre de 2009, el valor de las exportaciones generales de la región latinoamericana se ha contraído levemente más que el de las importaciones. El valor de dichas exportaciones disminuyó un 31% con respecto a igual período de 2008, con una caída del 15% en volumen y el 18% en precio. Durante ese mismo período, el valor de las importaciones se redujo un 29%, con una caída del 25% en volumen y del 5% en precio. En este contexto, los intercambios intrarregionales cayeron un poco más que el promedio mundial. Los flujos de comercio de cada región y/o país con el conjunto de América Latina y el Caribe, registraron bajas considerables y de magnitudes similares a las del comercio total, con una caída que superó en promedio el 30%.

Este patrón se reprodujo en los cuatro esquemas de integración subregional, donde los flujos comerciales presentaron un comportamiento procíclico. Por primera vez en mucho tiempo, este patrón también se evidenció en el caso de los flujos de comercio intra-centroamericanos, donde el comercio intrarregional se había mostrado menos procíclico en el pasado. Sin embargo, el valor de las exportaciones de productos agrícolas ha disminuido menos que el de las exportaciones regionales en su conjunto. Pese a la baja de precios de los productos básicos, se ha registrado un alza importante de los volúmenes exportados, atenuando los efectos de dicha caída.

Al respecto, también ha colaborado el comercio extrarregional, donde el buen desempeño de la demanda china ha apoyado la recuperación de las exportaciones de algunos productos básicos desde la región, tanto en precio como en volumen. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2009 el volumen de compras chinas de soja en el mundo aumentó un 36% respecto del mismo período de 2008. Esto contribuyó al incremento de las exportaciones brasileñas al mundo de soja (7,4%) y harina de soja (5,2%) en los tres primeros meses del año, durante los cuales también se acrecentaron las ventas brasileñas de maíz (28%).

Todo lo expuesto permite inferir que las medidas adoptadas desde el año 2008 para contrarrestar los efectos de los mayores precios de los alimentos no han impactado negativamente en el nivel de comercio intrarregional que la región latinoamericana venía manteniendo. Por otro lado, como se comentó, la región latinoamericana se sitúa como la región que ha implementado la menor cantidad de medidas restrictivas al comercio, tal como indica el gráfico debajo.

Al respecto, un estudio sobre las respuestas en materia de políticas realizado en mayo de 2008 en 77 países por la FAO reveló lo siguiente: cerca de la mitad de estos países han reducido o eliminado las tarifas a la importación de cereales; en el 55 % de ellos existe el control de precios o subsidios a los consumidores; en una cuarta parte de los países hay algún tipo de restricciones a las exportaciones como, por ejemplo, impuestos, y aproximadamente en la misma proporción de países existen medidas para aumentar la oferta recurriendo a las existencias de cereales. Tan sólo el 16 % de los países analizados no habían puesto en práctica ninguna medida al respecto.

Las respuestas de políticas también variaron considerablemente en función de la región. Los países de Asia oriental, Asia meridional y el Cercano Oriente y África del Norte emprendieron actividades importantes en las cuatro áreas de intervención. El 50 % o más de los países de todas las regiones geográficas, con la excepción del África subsahariana, emplearon el control de los precios o los subsidios a los consumidores.

Ciertamente, las regiones del África subsahariana y América Latina y el Caribe mostraron el nivel más bajo de intervención en materia de políticas, ya que aproximadamente el 20% y el 30%, respectivamente, de sus países no realizan actividades en ninguna de las categorías relativas a las políticas indicadas más arriba. Por todo lo expuesto, el comercio agrícola de la región latinoamericana no registra un impacto negativo tras la aplicación de respuestas de políticas que a su vez, no resultan restrictivas comparadas con otras regiones a escala mundial.

3. Conclusiones

Como se ha visto, la magnitud y la dirección del impacto del aumento en el precio de los alimentos sobre la pobreza, varían sustancialmente con el país y el producto considerado, tanto para la región africana como para la región latinoamericana y asiática. Asimismo y a pesar de la tipología desarrollada en ese trabajo, dicho impacto no se observa en diferente medida de acuerdo al tipo de país estudiado. En otras palabras, el impacto positivo o negativo del aumento en el precio de los alimentos no sólo atañe a la característica países exportadores e importadores netos de los mismos.

La composición de la canasta exportadora e importadora (especialmente qué alimentos tienen un efecto favorable en los términos de intercambio), sumado a la capacidad de importar o a la capacidad para aumentar la oferta agrícola de los alimentos más sensibles, han resultado indicadores de suma relevancia durante el presente análisis.

Mientras en la región sudamericana el aumento en los precios de los alimentos afecta positivamente su canasta exportadora, el impacto no es proporcionalmente tan positivo para la región andina. A excepción de Bolivia, el resto de los países andinos exportan productos agrícolas cuyos precios internacionales en su mayoría han quedado rezagados con relación al incremento significativo del precio de los cereales y aceites de semillas oleaginosas. Sumado a ello, la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe tienen una baja capacidad para importar alimentos, mientras que países como Argentina, Chile, Costa Rica, Venezuela, entre otros, tienen una alta capacidad para importar.

A nivel de los hogares, el efecto del aumento en el precio de los alimentos dependerá si el hogar es productor o comprador neto y de la proporción del gasto en alimentos en el consumo total de los hogares. Un efecto negativo observado es la caída en el poder de compra del ingreso por el aumento de los precios de bienes

que conforman una parte importante de la canasta de consumo y para los que no es fácil encontrar sustitutos menos caros como es el caso de los alimentos básicos (maíz, trigo, arroz, etc.).

Sumidos en la preocupación por los efectos adversos ocasionados por el aumento en el precio de los alimentos, los países latinoamericanos tomaron dos grupos principales de medidas. El primer grupo de medidas adoptadas tendieron a eliminar o amortiguar la transmisión de los mayores precios al mercado interno, principalmente con instrumentos de política comercial. Otras medidas destinadas a amortiguar el incremento de precios sobre los consumidores fueron la disminución de impuestos al consumo, el control de precios, los subsidios al consumo y la liberación de reservas de alimentos. Un segundo grupo de medidas apuntó directamente a los sectores más vulnerables, aumentando su disponibilidad de alimentos o intentando mantener sus ingresos reales. Estas medidas se enmarcaron en programas de protección social que incluyeron, por ejemplo, raciones de alimentos, alimentos o dinero en efectivo a cambio de trabajo y transferencias directas de dinero. Dado que las intervenciones dirigidas a aumentar la producción interna de alimentos no han sido generalizadas, todavía no se cuenta con análisis de segunda vuelta que estudien el impacto sobre la pobreza.

Los hallazgos de este estudio permitieron observar que las respuestas de políticas que se dirigieron a solucionar el nivel de precios de los alimentos, con el fin de impedir o amortiguar la transmisión del incremento a los consumidores, y las orientadas a aumentar la disponibilidad de alimentos o de ingresos para los grupos más vulnerables (Respuestas de política tipo 1- orientadas al consumo), son las medidas que tienen mayor potencia de impacto en el corto plazo. En contraposición, las medidas orientadas a la oferta, esto es, a incrementar la producción de alimentos (Respuestas de política tipo 2- orientadas a la producción), se encuentran con opciones muy limitadas para responder en el corto plazo. En el mediano y largo plazo las alternativas de política se amplían significativamente para incluir, por ejemplo, subsidios a la producción y a los insumos, aumento del crédito para el sector agropecuario, inversión en infraestructura productiva (mecanización, irri-

gación), mejoras en el manejo de recursos naturales, investigación y desarrollo en agricultura, entre otras.

Como se ha mencionado, algunas medidas de corto plazo pueden generar tensiones con los objetivos de mediano y largo plazo, en algunos casos exacerbando los factores que impulsan los precios al alza, en el caso de tratarse de grandes actores en el comercio internacional de alimentos. Las intervenciones orientadas a impedir o amortiguar el incremento de precios disminuirán los ingresos potenciales de los vendedores netos de alimentos, desincentivando incrementos de la oferta. Por su parte, las medidas tendientes a restringir las exportaciones pueden generar reacciones proteccionistas por parte de otros países, además de perjudicar la seguridad alimenticia de aquellos países que son importadores netos de alimentos y de contribuir a la volatilidad de los mercados internacionales.

Ciertamente, los países de la región han realizado mayores esfuerzos en torno a políticas de corto plazo que de largo plazo para paliar los efectos del aumento en el precio de los alimentos. Aquellas medidas de largo plazo, con una menor facilidad o mayor costo de implementación, han quedado relegadas, afectando la toma de posiciones comunes a nivel regional y multilateral. El hecho que América Latina comprenda tanto a países importadores netos como a exportadores netos de alimentos, implica que tanto las respuestas y como las recomendaciones de política no pueden ser homogéneas a través de la región. Como se ha demostrado, la región es fértil en distintos tipos de experiencias, que merecen ser continuamente analizadas, especialmente los efectos de segunda ronda en el largo plazo, tras la implementación de las políticas en este trabajo descriptas.

Referencias

Banco Mundial (2009), “Food Price Inflation and its Effects on Latin America and the Caribbean”, Presentación disponible en www.worldbank.org/lac

CEPAL (2009). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: Crisis y espacios de cooperación regional, 2008-2009”.

Cuesta, J. y Jaramillo, F. (2009) “Taxonomy of Causes, Impacts and Policy Responses to the Food Price Crisis in the Andean Region”, Working Paper del Banco Mundial # 674.

FAO (2009a) “Crop Prospects and Food Situation”, N° 2.

FAO (2009b) “Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas” Informe a cargo de José Graziano da Silva, Representante Regional de FAO para América Latina y Caribe.

GIEWS / FAO (2008) “Policy measures taken by governments to reduce the impact of soaring prices” available at <http://www.fao.org/GIEWS/ENGLISH/policy/index.htm>

IFPRI (2008) “High Food Prices: The What, Who and How of Proposed Policy Actions” IFPRI, Washington DC.

Kasteng, J (2004). “La diferenciación entre los países en desarrollo dentro de la OMC: Consideraciones para una nueva iniciativa de diferenciación en agricultura”, Documento de Trabajo de la FAO.

Lustig, N. (2009), “Política comercial, pobreza y desigualdad: el estado del conocimiento y la asignatura pendiente” Serie LATN Working Papers # 104.

Macours, K, N. Schady, R. Vakis (2008): “Can conditional cash transfer programs compensate for delays in early childhood development?” Unpublished draft paper presented at IDB.

Malarín, H. (2008) “Estimulando la Oferta Agropecuaria en Centroamérica, Panamá y República Dominicana” Presentación en el BID, Washington.

Manzano, O. y E. Stein (2008) “Precios de alimentos: respuestas de política en un contexto de restricción fiscal” Presentación en el BID, Washington.