



**AUMENTO EN
LOS PRECIOS**
DE LOS ALIMENTOS
EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

**OFICINA REGIONAL DE LA FAO
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Grupo de Políticas* - Agosto 2008

* Nota elaborada por Fernando Soto Baquero y Sergio Faiguenbaum. Se agradecen las opiniones y aportes a esta nota de José Graziano da Silva, Margarita Flores, Jorge Ortega, Salomón Salcedo, Rodrigo Rivera, Juan Carlos García Cebolla.

INDICE

| | |
|--|--------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1-2 |
| A. LA SUBIDA EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS BASICOS..... | 3-6 |
| • Hechos y tendencias..... | 2-4 |
| • Factores propulsores de las alzas..... | 4-6 |
| B. EL AUMENTO EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE..... | 7-18 |
| • Inflación general y de alimentos en ALC..... | 7-8 |
| • Alimentos caros significan mayor pobreza: impacto distributivo regresivo..... | 8-12 |
| • Escenarios probables para la Región..... | 13-16 |
| • Desafíos para aprovechar potenciales oportunidades que surgen del alza de los precios de alimentos..... | 16-18 |

INTRODUCCIÓN

El alza de los precios de los alimentos, junto a los del petróleo y de otras materias primas, ha emergido en el curso del 2008 como uno de los temas de mayor relevancia en la agenda internacional, tanto a nivel de gobiernos como de agencias internacionales y medios de comunicación masivos.

En los países de América Latina y el Caribe (ALC) el tema también ha alcanzado una alta relevancia política y mediática, si bien los análisis de sus impactos a nivel regional han sido más escasos. La particularidad de la situación en la Región, considerada en su conjunto, es que una proporción no despreciable de la población se está viendo afectada por el encarecimiento de los alimentos, al punto de deteriorar sus niveles de vida y nutricionales, que ya eran precarios, a pesar de tratarse de una gran zona productora y exportadora de alimentos. De hecho, si se cuantifica la producción regional de los cultivos que constituyen la alimentación básica de la mayoría de los países de ALC, y se compara con los volúmenes consumidos por esa población, el resultado es que la oferta supera en un 40% a la demanda. Si bien se trata de un promedio, y hay un importante grupo de países en que dicha relación es inversa - y por lo tanto para su abastecimiento dependen de importaciones - es posible aseverar que, como conjunto, la Región no tiene problemas significativos en materia de disponibilidad de alimentos.

El problema central que genera el alza de los precios de los alimentos en la Región, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y nutricional, es el agravamiento de una situación estructural, de insuficiente acceso a los alimentos por parte de amplios sectores sociales que no tienen los ingresos ni la capacidad de compra para acceder a ellos. Puesto que esos sectores son precisamente quienes utilizan una mayor proporción de sus escasos ingresos en alimentación, los mayores costos de su canasta alimentaria significan un grave impacto en sus niveles de vida y alimentación. La CEPAL ha estimado que un incremento de 15% en el precio de los alimentos elevaría la incidencia de la indigencia de 12.7% a 15.9%. A esto debe agregársele efectos inflacionarios adicionales por los aumentos en los precios del petróleo, en las tarifas de transporte y de varios servicios públicos. Lamentablemente esta situación arriesga con eliminar los incipientes, aunque esperanzadores avances en materia económica y social que la Región en su conjunto, y algunos de los países relativamente más pobres, habían alcanzado durante los últimos años.

Habida cuenta de la heterogeneidad de la Región, este panorama de carácter general, centrado en el impacto en determinados sectores sociales, requiere ser complementado también con una mirada a las diversas situaciones que enfrentan los países y subregiones, tanto respecto al impacto que el alza de los commodities- en este caso no sólo los alimentos, sino también el petróleo y los minerales - genera en cada caso, como en las capacidades fiscales para atenuar esos impactos a través de medidas de políticas específicas. Como se verá más adelante, los países importadores netos de alimentos y de energía, particularmente los de Centroamérica (a excepción de Costa Rica), y del Caribe (a excepción de Trinidad y Tobago), son los más vulnerables, en tanto que aquellos que exportan alimentos y/o materias primas, actualmente altamente valorizadas en los mercados mundiales, se encuentran en mejores condiciones para enfrentar la compleja coyuntura.

A pesar de tratarse de un panorama preocupante, la situación abre también oportunidades y expectativas favorables. Las hay, desde luego, para las empresas

del sector de los agronegocios, especialmente aquéllos que se orientan al sector exportador, que probablemente tendrán la posibilidad de captar una parte importante del mayor precio que han alcanzado los alimentos a nivel internacional. Pero también las hay para los pequeños agricultores, a condición de que los países adopten medidas de políticas específicas en su apoyo, transformando así lo que ha sido hasta hoy un problema, en parte de la solución futura. Es decir, quienes representan el mayor número de explotaciones agrícolas en los países de la región y producen alimentos básicos con baja productividad, escaso acceso a recursos, servicios y mercados y forman parte de la población en extrema pobreza, podrían tener la oportunidad de aumentar su productividad y producción y contribuir en un crecimiento agrícola que reduzca pobreza y le de sostenibilidad al manejo de los recursos naturales.

En lo que sigue se abordan en mayor profundidad los temas recién esbozados, aportando datos y análisis acerca de cómo está afectando el alza de los precios de los alimentos en la Región. En la primera sección se presenta un breve panorama de la situación internacional de los precios de los *commodities* y los principales factores subyacentes. En la segunda parte, la central, se analiza sucesivamente la situación general de la inflación, general y alimentaria, en la Región, su impacto distributivo, los escenarios probables en el mediano plazo, teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones, para concluir con las oportunidades que el alza de los precios de alimentos representa para los países de la Región, y para la pequeña agricultura en particular.

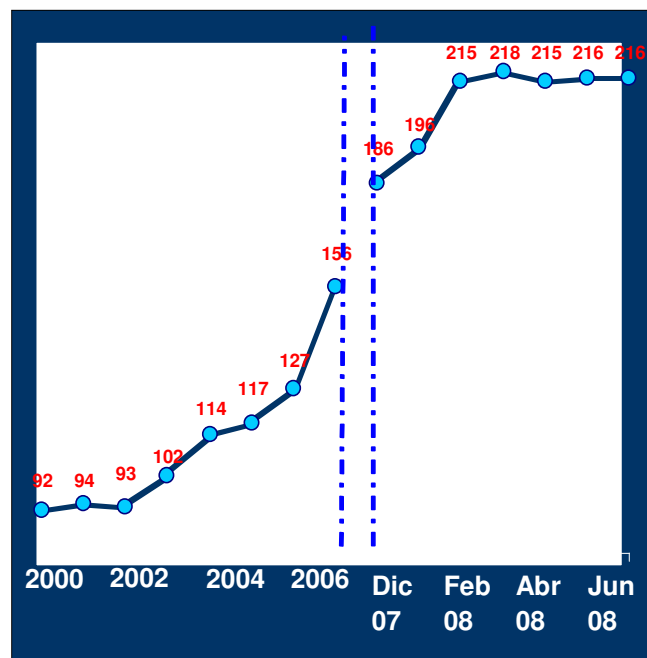
A. LA SUBIDA EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

El alza de los precios de los alimentos, junto a los del petróleo y de otras materias primas, ha emergido en el curso del 2008 como uno de los temas de mayor relevancia en la agenda internacional, tanto a nivel de gobiernos como de agencias internacionales y medios de comunicación masivos. El tema igualmente es objeto de un amplio debate en medios políticos, académicos y en diversos foros internacionales, de los cuales han surgido a su vez decenas de documentos y publicaciones donde se analizan sus posibles causas, evolución, proyecciones y recomendaciones de políticas. En lo que sigue se presenta una apretada síntesis de los elementos más relevantes de ese debate, que servirá de marco general para un análisis más pormenorizado de la situación a nivel regional, que será abordada en la siguiente sección.

- **Hechos y tendencias**

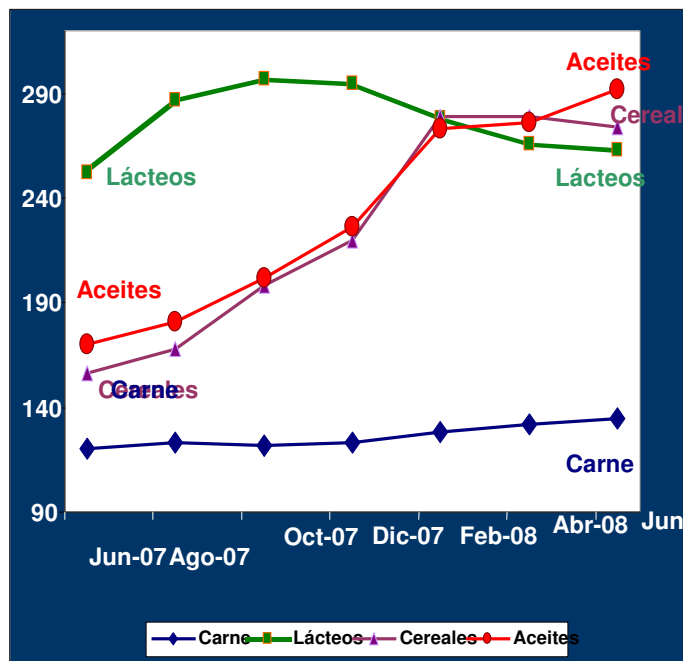
El alza de los precios de los alimentos a nivel mundial, si bien se acelera durante 2008, es un proceso que viene expresándose desde hace un lustro. El inicio del actual ciclo alcista de los precios puede ubicarse en torno al período anual 2002-03, si bien el 2006 adquiere mayor ímpetu, hasta alcanzar su máximo *peak*, en lo que va de la actual década, el primer trimestre del 2008, tal como se aprecia en la Figura N°1. En ese último período el precio promedio de los alimentos se elevó por sobre el 50% respecto al primer trimestre del año anterior. Tras un pequeño descenso en abril, los precios han tendido a estabilizarse durante el primer semestre del 2008.

Figura N°1
Evolución Índice FAO de Precios de los Alimentos



La tendencia alcista, sin embargo, no se ha manifestado de igual modo entre los diversos *commodities* agrícolas. Si comparamos los índices de precios de cuatro de los principales productos agrícolas básicos durante el período Junio 2007 – Junio 2008 (Figura N° 2), observamos que los cereales y los aceites vegetales lideran esas alzas con valores en torno al 70%, mientras que lácteos muestran una tendencia decreciente durante el 2008, respecto al año anterior, y en el caso de las carnes las alzas durante el mismo período han sido tan sólo del orden del 12%.

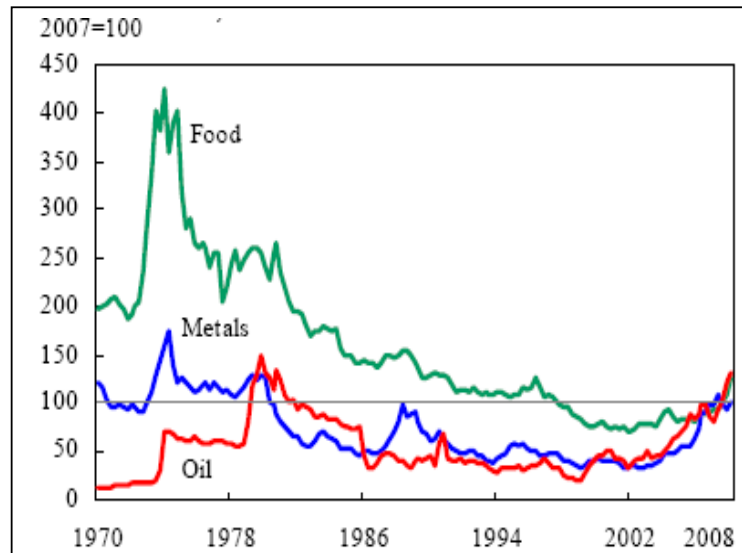
Figura N° 2
Evolución Índice FAO Precios
Commodities



Los ciclos de alzas de precios de los commodities agrícolas, normalmente seguidos por períodos de bajas, son eventos recurrentes en el comercio internacional alimentario. El actual período inflacionario de los alimentos no constituye en sí mismo una situación inédita. De hecho, como se aprecia en la Figura N° 3, el ciclo de alzas de mediados de la década de los años setenta alcanzó niveles mayores que el que tiene lugar en la primera década del siglo XXI.

También en los años setenta hubo alzas de los demás *commodities* relevantes de la economía (petróleo y metales), pero en el actual período ese fenómeno se presenta de un modo más convergente para los tres tipos de materias primas.

Figura N° 3
Evolución de los Precios Reales del Petróleo,
Metales y Alimentos



Otra característica destacable del actual ciclo alcista es la extensión del fenómeno, es decir, la amplia gama de *commodities* alimentarios que se ven afectados, tanto los que se utilizan en la alimentación humana directa como los que constituyen insumos para la producción animal. Finalmente el actual proceso de alzas presenta también altos niveles de volatilidad de los precios, lo que se observa con mayor fuerza en el caso de cereales y aceites.

- **Factores propulsores de las alzas.**

Tras las alzas se encuentran factores propios del comercio internacional de commodities agrícolas (oferta y demanda) y factores de índole monetaria y financiera, cuyo origen se encuentra principalmente en la economía de los EE.UU. Si bien existe un consenso bastante amplio a nivel internacional acerca de cuáles son los factores que están tras la actual tendencia inflacionaria de los alimentos, el debate respecto de la importancia relativa y las jerarquías de esos factores en el panorama global continúa abierto. La dirección e impulso al alza de los precios se origina en las dificultades reales y esperables en el ajuste entre la demanda y la oferta mundial de los productos básicos; sin embargo, en el ritmo y la volatilidad que alcanzaron los precios en el primer cuatrimestre del 2008 intervienen los mercados financieros y de futuros.

Respecto al ámbito, el de la oferta y la demanda de *commodities* agrícolas, se observa desde hace ya varios años un rezago de la oferta internacional de varios de los principales productos respecto a una demanda fuertemente expansiva. El resultado ha sido una disminución progresiva de las existencias a nivel internacional, especialmente en el caso de los granos y, como efecto directo, el fenómeno de la alta volatilidad de los precios.

Tal rezago, como ha sido ya ampliamente señalado en los medios de comunicación, se explica básicamente porque la demanda internacional se ha expandido fuertemente desde hace ya algunos años, en primer lugar como consecuencia de las altas tasas de crecimiento económico de países emergentes, en particular de Asia - fenómeno en todo caso, lejos de ser coyuntural, se viene manifestando desde la década de los noventa - y luego por la nueva (de la presente década) fuente de demanda de materia prima agrícola de la industria de los biocombustibles, particularmente el maíz para etanol en EE.UU., y la colza y/u otros aceites vegetales para biodiesel en la Unión Europea, en ambos casos impulsados y regulados mediante sendas normativas legales¹.

Por el lado de la producción, por su parte, más allá de situaciones coyunturales que incidieron en menores cosechas de granos en temporadas anteriores (sequía en Australia y Canadá), el hecho más relevante respecto al alza de los precios de los alimentos lo constituye el fuerte aumento de los costos, en gran medida como efecto directo de las alzas de los combustibles, y también de los fertilizantes (potásicos y fosforados), en ese caso debido fundamentalmente a una insuficiente oferta. A ello cabe agregar las medidas de políticas que algunos grandes países exportadores han implementado para restringir sus envíos al exterior, lo cual ha redundado lógicamente en menor disponibilidad a nivel internacional.

Los factores de la economía agropecuaria real analizados prácticamente en todos los casos corresponden a tendencias ya permanentes, es decir estructurales, desde hace unos cuantos años en algunos casos, y más de un década en otros. Es en el campo monetario y financiero, en cambio, donde se observan movimientos de una data más reciente, lo que permite suponer una relación más estrecha con las bruscas alzas desde el 2007 y durante el primer trimestre del 2008.

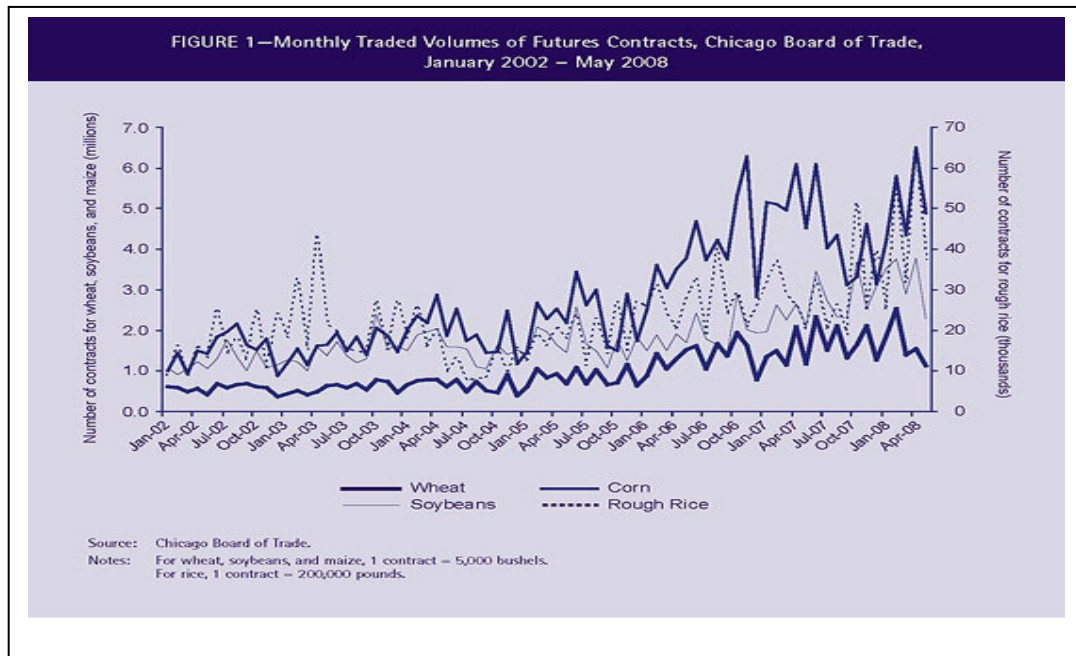
En este ámbito cabe anotar en primer lugar la desvalorización del dólar, que también corresponde a un fenómeno que se ha dado a lo largo de la década, pero que en los últimos meses se ha visto afectado particularmente por la incertidumbre generada a partir de las crisis de los mercados inmobiliario y financiero en Estados Unidos. Esa caída del dólar, a su vez, hace a los commodities atractivos para cierto tipo de instrumentos de inversión (especialmente los llamados fondos de cobertura o *hedge funds*, su nombre en inglés), lo que presiona al alza los precios de las materias primas, entre ellos los alimentos. A ello cabe agregar que una gran cantidad de liquidez disponible a partir de la crisis está migrando, al menos en parte, a los mercados de derivados de materias primas ("de futuros"), tal como se aprecia, particularmente en el caso del trigo, en la Figura N° 3.

Esta inusual actividad financiera especulativa incide directa y rápidamente tanto en los precios de los productos reales como en su volatilidad. Para completar este panorama, la caída de las tasas de interés en los Estados Unidos (y también en Japón), que han llegado incluso a ser negativas en términos reales, a objeto de estimular la demanda interna, incide directamente en una fuerte demanda de

¹ En el caso de los Estados Unidos, se trata principalmente de la "Energy Policy Act" (ley de política energética) de 2005, que pretende conciliar el suministro energético, el control de gases de efecto invernadero y el cambio climático, previendo que la producción de bioetanol, mezclado con gasolina, triplique su oferta para el año 2012. La Unión Europea, por su parte, estableció en 2003 una Directiva especial que promueve el uso de biodiesel en el transporte, con una meta para 2010 de un 5,75% del combustible total utilizado en esa actividad.

importaciones desde ese país, en el caso que aquí interesa de los alimentos, constituyéndose así en otro factor impulsor de las alzas de precios.

Figura N° 4.
Contratos de Futuros (Granos) tranzados mensualmente



Respecto a las tendencias a mediano y largo plazo, se espera que los precios de los alimentos tiendan a caer, para llegar a los niveles medios de los años 2000. De acuerdo al informe conjunto OECD-FAO, "Agriculture Outlook 2008 – 2017", en los próximos años se asistirá a un aumento de la oferta de productos agrícolas, por efecto principalmente de ganancias en productividad, que tenderá a acortar la brecha entre la oferta y la expansiva demanda de la primera década del siglo XXI; ello incidirá en una caída de los altos niveles de precios actuales de los alimentos, tendiendo a volver a sus niveles anteriores. Sin embargo, más allá de los factores de naturaleza transitoria que están detrás de las recientes alzas, el Informe estima que la presencia de diversos factores inflacionarios permanentes o estructurales (ya analizados) hará que los niveles medios de precios que se proyectan en el período bajo análisis serán más altos que en el pasado. Lo que se espera, en suma, es que en el mediano plazo, los precios de los alimentos descenderán respecto a los niveles del 2008, pero permanecerán a niveles promedio más altos que los de la década pasada.

B. EL AUMENTO EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- Inflación general y de alimentos en ALC

La inflación se ha tornado en una de las principales preocupaciones en la Región. Al igual que en el resto del mundo, el aumento del costo de la vida ha irrumpido en la agenda económica, política, social y noticiosa en América Latina y el Caribe. Mientras que en el año 2007 la inflación fue de un 6.3% en promedio, a julio del 2008 ya había alcanzado el 8.7%, y en varios países de la Región está en dos dígitos. Esas altas tasas superan hasta en tres y cuatro veces las metas de inflación que varios países habían estimado a inicios del año. De ahí que revertir las expectativas de mayor inflación se haya constituido en un importante objetivo de las autoridades económicas en la mayoría de los países.

Cuadro N°1
Tasas de inflación general y de alimentos (Junio 2007-junio 2008)

| País | Inflación anual (Julio 07-Julio 08) | | Diferencia entre inflación general y de alimentos |
|-----------------------|--|-------------|---|
| | General | Alimentos | |
| Argentina (1) | 9.1 | 8.9 | -0.2 |
| Aruba | 8.4 | 6.5 | -1.9 |
| Bolivia (1) | 14.8 | 24.7 | 9.9 |
| Brasil | 6.2 | 14.6 | 8.4 |
| Chile | 9.5 | 17.7 | 8.2 |
| Colombia | 7.5 | 13.0 | 5.5 |
| Costa Rica | 14.2 | 23.8 | 9.6 |
| República Dominicana | 12.2 | 13.9 | 1.7 |
| Ecuador | 9.9 | 19.7 | 9.8 |
| El Salvador | 9.0 | 16.4 | 7.4 |
| Guatemala | 14.2 | 19.4 | 5.2 |
| Haití | 15.8 | 21.5 | 5.7 |
| México | 5.4 | 9.2 | 3.8 |
| Nicaragua | 23.1 | 33.3 | 10.2 |
| Panamá | 9.6 | 15.1 | 5.5 |
| Perú | 5.8 | 9.7 | 3.9 |
| Paraguay | 13.4 | 24.3 | 10.9 |
| Trinidad & Tobago | 11.3 | 23.1 | 11.8 |
| Uruguay | 8.0 | 15.1 | 7.1 |
| Venezuela | 33.7 | 49.9 | 16.2 |
| ALC (promedio) | 8.7 | 15.1 | 6.4 |

(1) cifras junio 2007-junio 2008

Nota: Dato de inflación alimentaria anual de Argentina corresponde a la del mes de Abril. Inflación alimentaria anual de Bolivia corresponde a la del mes de Marzo. Cifras de meses posteriores no disponibles debido a cambio metodológico en ambos países. En el caso de Venezuela son cifras referidas al área metropolitana de Caracas.

Fuente: FAO-RLC en base a información oficial de los países

El alza del precio de los alimentos es uno de los componentes centrales de los procesos inflacionarios en la Región. En términos generales, la inflación en los países de la Región se explica en una alta proporción por el alza de precios de los alimentos, tal como se aprecia en el Cuadro N°1. De 20 países analizados, en la mayoría la inflación en los alimentos supera en más de un 50% a la inflación general (a julio del 2008), y en varios casos hasta en el 100%.

El proceso inflacionario en la Región se considera, en general, como un fenómeno importado, que se explica por las alzas en los precios internacionales de los alimentos y del petróleo, si bien en algunos casos, como Colombia, Perú, Brasil y Venezuela, influyen también presiones de demanda interna. A ello cabe agregar los aumentos de costos de los fletes internacionales, no sólo por los precios del petróleo, sino también por una mayor demanda de servicios navieros. Así, por ejemplo, el índice de fletes para granos del "International Grains Council" registra aumentos promedio de costos de fletes para carga seca a granel de alrededor de 83%, entre mayo del 2005 y abril del 2008².

La transmisión de los precios internacionales a los precios internos de los alimentos no ha sido igual para todos los países. Aunque el fenómeno inflacionario es generalizado en toda la Región, son los países centroamericanos, con economías referenciadas al dólar, monedas depreciadas, y dependientes de la importación de alimentos, donde la transmisión de los precios internacionales ha sido más intensa. Un caso que expresa con claridad esa situación ha sido el impacto directo de la subida de los precios del maíz amarillo, importado de Estados Unidos de América, en el aumento de los precios internos en las cadenas productivas de aves y huevos.

Se trata, en estos casos, de mercados con bajos niveles de competencia en que los agentes comerciales, importadores en este caso, capturan altos márgenes de comercialización. En Honduras, por ejemplo, según Oxfam Internacional³, los cinco mayores importadores de arroz controlan actualmente el 60% del comercio. Después de la reducción de los aranceles al arroz, el precio de importación cayó un 40% entre 1994 y 2000; sin embargo, el precio de venta real al consumidor subió un 12%. Mientras que los importadores y los molineros recibieron los beneficios derivados de la importación de arroz a menor precio, la situación de consumidores y productores empeoró.

- **Alimentos caros significan mayor pobreza: impacto distributivo regresivo**

En América Latina y el Caribe, no hay problemas de oferta alimentaria, y sin embargo más personas tendrán menos acceso a los alimentos básicos. La Región produce una cantidad suficiente de alimentos para toda su población, lo que explica en gran medida que no haya habido, ni se prevé que habrá, crisis de desabastecimiento, a excepción del caso específico de Haití y zonas localizadas de países en los que adicionalmente han habido desastres naturales. Tal como se

² Véase International Grain Council, United Kingdom, citado en IICA, 2008 "Evolución de los precios de productos agrícolas: posible impacto en la agricultura de Latino América y el Caribe". Dirección de Políticas y Comercio. Un caso ilustrativo es el de Chile, donde los costos por concepto de flete marítimo de sus importaciones de maíz y soya subieron de US\$ 27 a US\$ 55 por Ton. equivalentes a 103% en un año.

³ Oxfam Internacional (2008), ¿Cuál es la nueva agenda para la agricultura? Una respuesta al informe sobre el Desarrollo Mundial 2008.

aprecia en el Cuadro N° 2, la Región como conjunto produce casi una vez y media más alimentos básicos (cereales, leguminosas) que los que consume su población.

| Cuadro N° 2 Relación Producción interna/consumo de cereales y leguminosas (2001-2003) | |
|---|-------------|
| Sudamérica | 2.18 |
| Centroamérica | 0.78 |
| México | 1.67 |
| Caribe | 0.41 |
| Región | 1.42 |

Fuente: FAOSTAT

Al desagregar por subregiones, sin embargo, se observa que en el caso de Centroamérica, en la que estos alimentos proveen el 60% de la fuente energética para su población de menores ingresos, su oferta interna es insuficiente y por lo tanto depende de importaciones⁴. Algo similar ocurre en el Caribe, aunque en este caso se trata de economías en los que la agricultura tiene una menor incidencia en el crecimiento económico y el empleo.

Cabe consignar, por otro lado, que la producción esperada de cereales en la región para el 2008 crecerá en relación al 2007 en un 5.7% (189 millones de toneladas), un ritmo mayor que el promedio mundial, que se estima en 2.8%⁵, lo que en todo caso no garantiza un mayor acceso. Para Centroamérica y el Caribe se prevé una cosecha record de 42 millones toneladas, 14% mayor al promedio de los últimos 15 años.

Un empeoramiento en una ya muy desigual distribución del ingreso es el principal impacto esperable del alza de precios de los alimentos, poniendo en riesgo los avances logrados por varios países de la región hacia el logro de los Objetivos del Milenio. En curso de esta década la Región ha exhibido importantes avances en términos socioeconómicos; según la CEPAL, entre 2003 y el 2007 se alcanzó el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta. Por otro lado se logró avanzar en la reducción de la pobreza y la indigencia, disminuir el desempleo y, en algunos países, mejorar la distribución del ingreso⁶. Ello permitía fundamentar "buenos augurios" en relación a que la región se encontraba bien encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad en el año 2015 la pobreza extrema. Esos avances son los que en la actual coyuntura se ven amenazados.

La situación al interior de la Región es, desde luego, heterogénea. Ello es así porque, aunque como conjunto no existe desabastecimiento, y todos los países, en mayor o menor grado, deberán enfrentar las consecuencias de la inflación y de un menor crecimiento económico, no todos están en las mismas condiciones para lidiar con esas consecuencias, especialmente los mayores niveles de pobreza y subnutrición, y menos aún aprovechar al mismo tiempo las oportunidades que se abren para expandir la producción y el comercio de alimentos.

⁴ FAO 2004, "Cambios en la estructura de consumo de alimentos y nutrientes en América Latina y el Caribe.

⁵ FAO. Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. Julio 2008

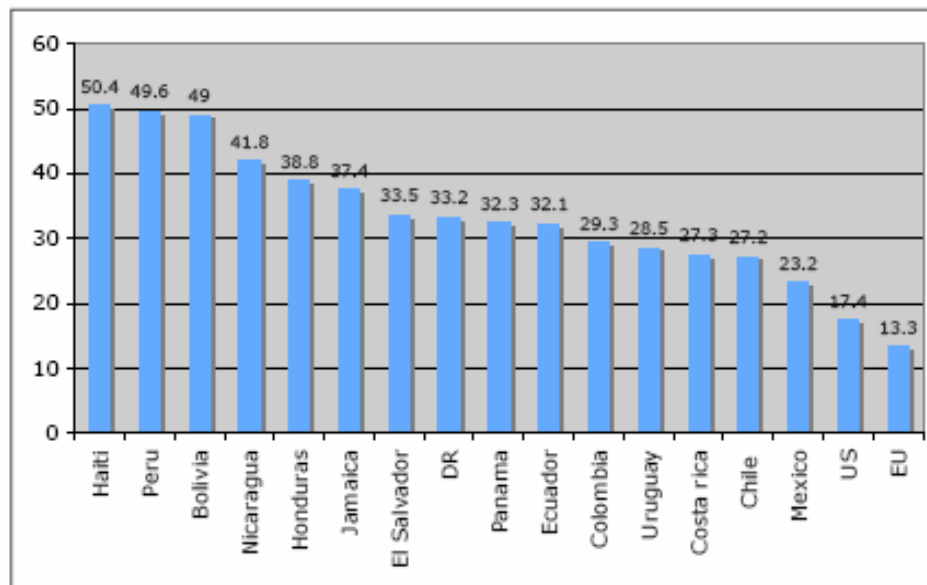
⁶ "Las estimaciones de pobreza e indigencia hasta el año 2006 disponibles para 12 países de la región dan cuenta de una tendencia descendente generalizada". CEPAL. Panorama Social de América Latina 2007

Los cambios en la estructura de los precios relativos de los alimentos, además, tienden a provocar transformaciones en los patrones alimentarios, hacia el consumo de alimentos de menor valor nutricional, con probables consecuencias en el aumento tanto de la subnutrición como en la obesidad, de amplios segmentos de la población que ven seriamente disminuida su capacidad de compra⁷.

Los pobres enfrentan una inflación entre 3 y 4 puntos mayor que la tasa general de inflación.⁸ La presente situación, de altos precios domésticos de los alimentos, repercute con mayor fuerza en quienes tienen menores ingresos. A ello, se suma una probable contracción de la demanda y desaceleración económica, con el consiguiente mayor desempleo, y dadas las estructuras de mercado y fiscal que caracterizan a muchos de los países en la región, todo apunta a la generación de condiciones regresivas en materia de ingresos, y en definitiva una condición más precaria y vulnerable de los más pobres.

Los gastos en alimentos, en efecto, representan en promedio alrededor del 35% en la composición de los índices de precios al consumidor, pero en varios países de la Región, como Haití, Perú, Bolivia y Nicaragua, esa proporción supera el 40% (ver Figura N° 5). La proporción de los ingresos que se gastan en alimentos en los hogares pobres es bastante mayor que lo que indican los índices promedio; en casos como Honduras y Guatemala llegan al 70%, y en los de Jamaica, Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Perú y Colombia se sitúa en torno al 60%.

Figura N° 5
Proporción de los alimentos en los índices de precios al consumidor



Fuente: Banco Mundial.

⁷ Las familias mexicanas, por ejemplo, han reducido el consumo de diversos productos alimenticios que regularmente acompañan el desayuno, ante el incremento que han tenido sus precios. El Canasto de Alimentos abril-mayo 2008, de la consultoría Nielsen, informó que la categoría de atoles presentó incrementos de nueve por ciento en su precio y una contracción de ocho por ciento en su venta, en comparación con el mismo lapso de 2007 (El Siglo de Durango, 31 de Julio de 2008)

⁸ World Bank 2008 "Rising Global Food Prices: The World Bank LAC. Position paper April 2008

En el caso de los países andinos, estimaciones para el decil de menores ingresos permitieron establecer que la proporción del gasto total destinada a alimentos se sitúa por sobre el 70% en los casos de Bolivia, Colombia y Perú, y en torno a 60% para Ecuador, tal como se aprecia en el Cuadro N° 3. Para este último país se ha estimado que el 20% de la población más pobre sufrió una inflación 3.7% arriba de la inflación general en mayo del 2008⁹. En el caso de los países centroamericanos, si bien no se cuenta con cifras actualizadas, particularmente en el caso de los hogares rurales, donde se concentra la pobreza extrema –indígenas, afrodescendientes– probablemente enfrentarán una inflación similar a la de los deciles de menores ingresos en los países andinos.

Cuadro N° 3
Proporción del gasto de alimentos sobre el gasto total de los Hogares

| Decil de ingresos | Bolivia | Colombia | Ecuador | Perú |
|-------------------|---------|----------|---------|------|
| 1 | 72 | 73 | 59 | 69 |
| 2 | 69 | 64 | 58 | 66 |
| Pobres | 61 | 59 | 55 | 60 |
| No pobres | 40 | 48 | 30 | 39 |
| Urbano | 44 | 50 | 30 | 38 |
| Rural | 67 | 64 | 47 | 63 |

Elaboración BID 2008 a partir de encuestas de ingresos y gastos

Habrán más de 26 millones de personas que pueden caer en la pobreza en la Región según las estimaciones más recientes. Estimaciones realizadas en julio del 2008 por el **Banco Interamericano de Desarrollo**, indican que el número de pobres en la región podría ser de más de 26 millones de personas como resultado del aumento de los precios, pasando de representar el 38.5%, antes de dicho aumento, al 46.1% del total de su población¹⁰.

Meses antes la **CEPAL**, estimaba que tanto la pobreza como la indigencia en la región podrían aumentar en tres puntos porcentuales en relación a la situación del 2007 a partir de una hipótesis de aumento de 15% en el precio de los alimentos e ingresos constantes. Ello implicaría que más de 15 millones de personas adicionales no podrían acceder a una canasta básica de alimentos, y una proporción similar de personas actualmente en la pobreza, pasarían a una situación de indigencia.

Así mismo, **el Banco Mundial**, ha realizado estimaciones similares, según las cuales la situación de aumento de precios y proceso inflacionario consecuente aumentaría en al menos 10 millones de nuevos pobres en la Región¹¹.

⁹ CORDES con cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

¹⁰ Esta estimación ha sido realizada en 19 países de la región y bajo la hipótesis de un 30% de aumento en los precios del maíz, arroz, trigo, semilla de soya y carne.

¹¹ Declaraciones de Juan José Dabout, Director Gerente de Operaciones del Banco Mundial, En visita a los países Centroamericanos en junio 2008.

Cuadro N° 4
Aumento de la pobreza derivado del aumento en los precios internacionales de los alimentos

| Países | Población (millones) * | Porcentaje población en pobreza | |
|----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|--|
| | | Antes del alza de precios alimentos | Impacto neto después del alza en precios** |
| Bahamas | 0.3 | 8.9 | ... |
| Bolivia | 9.8 | 61.3 | 65.4 |
| Brasil | 192.8 | 28.3 | 31.5 |
| Chile | 16.6 | 12.3 | 17.2 |
| Colombia | 47.5 | 52.0 | 54.7 |
| Costa Rica | 4.5 | 19.7 | 23.6 |
| Ecuador | 13.6 | 38.6 | 41.9 |
| El Salvador | 7.1 | 35.1 | 41.7 |
| Guatemala | 13.3 | 51.4 | 59.4 |
| Guyana | 0.8 | 33.0 | 39.2 |
| Haití | 9.5 | 76.7 | 79.1 |
| Honduras | 7.7 | 69.5 | 73.4 |
| Jamaica | 2.8 | 19.4 | ... |
| México | 109.0 | 20.6 | 27.5 |
| Nicaragua | 5.7 | 41.5 | 46.8 |
| Panamá | 3.3 | 37.8 | 41.4 |
| Paraguay | 6.5 | 40.3 | 47.4 |
| Perú | 28.8 | 44.2 | 49.5 |
| Rep. Dominicana | 9.4 | 40.8 | 43.8 |
| América Latina y el Caribe | 489.0 | 38.5 | 46.1 |

*Estimado para el 2007

** En base a un aumento del 30% en precios de alimentos

Fuente: BID. Agosto 2008

Diversos países están también haciendo sus estimaciones, entre ellos México, un incremento del 15% en el precio de los alimentos implicaría que un 7% adicional del total de su población se convirtiera en pobre alimentario¹². En Bolivia, con base en el incremento de precios entre el 2006 y marzo del 2008, la pobreza aumentaría del orden del 7% adicional, cifra que en las mismas condiciones significa un mayor nivel de pobreza de entre 4% y 5% en Colombia, Perú y Ecuador.¹³

¹² Pobreza alimentaria se refiere a la situación de las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. Juan Carlos Chávez, Martín del Campo y Héctor Juan Villareal Páez. "Impacto del incremento en el precio de los alimentos en la pobreza en México. 2008

¹³ BID. Fidel Jaramillo "Incremento de los precios de los alimentos: Experiencia de Perú y los países andinos. Julio 2008

Podría esperarse adicionalmente un serio deterioro nutricional en los países con mayor pobreza y en donde más de la mitad de su consumo energético proviene de los cereales. La dificultad de acceso a los alimentos trae aparejada una substitución de los mismos en función de sus precios y escasez relativos, lo que tiende a generar un deterioro de la dieta y de la situación nutricional de los más pobres¹⁴. Dado que más de la mitad del consumo energético de los países de menores ingresos de la Región depende de la ingesta de cereales y leguminosas, como se muestra en el Cuadro N° 5, se esperaría que con el aumento de sus precios su consumo se redujera, agravando más la situación en aquellos países cuyos niveles de subnutrición ya son altos.

Cuadro N° 5
Contribución energética (Kcal) por grupos de alimentos en ALC 1999-2001

| PIB Per Cápita | Alimentos Básicos (**) | Azúcar | Carnes | Lácteos | Aceites y Grasas | Frutas y Hortalizas | Energía (Kcal) |
|----------------|------------------------|--------|--------|---------|------------------|---------------------|----------------|
| <500 | 1.224 | 278 | 69 | 103 | 229 | 94 | 1.996 |
| 500-999 | 1.142 | 327 | 174 | 110 | 235 | 185 | 2.173 |
| 1000-1499 | 1.005 | 475 | 173 | 166 | 527 | 274 | 2.620 |
| 4000--4500 | 1.186 | 561 | 245 | 154 | 305 | 194 | 2.644 |
| >4500 | 1.273 | 419 | 427 | 209 | 308 | 144 | 2.780 |

(*) En dólares de 1995

(**) Se consideran alimentos básicos a cereales, leguminosas, raíces y tubérculos

Fuente: FAOSTAT Hojas de balance de alimentos, 2004 y CEPAL, División de Estadísticas.

Se estima que en general los granos, las leguminosas, los aceites y el azúcar componen alrededor de un 80% del consumo energético en los estratos poblacionales de menores ingresos. En más de la mitad de los países de la Región y particularmente en los de mayores niveles de pobreza y subnutrición, más de 50% del consumo de proteínas tiene origen vegetal. Destacan en ello países como México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en los que más del 60%, y hasta el 77% en el caso de Guatemala, del consumo de proteínas provienen de los granos y las leguminosas¹⁵.

A ello habría que agregar la rápida e intensa alza de los precios internacionales de productos de alimentación animal, como el maíz, los que a su vez se transmiten en los precios domésticos de la carne de pollo y los huevos¹⁶, cuyo consumo como fuente de proteína animal ha venido creciendo.

¹⁴ Las tendencias promedio de consumo en un país esconden el hecho que los consumidores pobres son más sensibles a cambios de precios que los consumidores de mayores ingresos, por lo que el consumo medio total de un país podría variar poco, mientras los cambios serían muy importantes para los más pobres.

¹⁵ FAOSTAT, Hoja de balance de alimentos, 2004 y CEPAL Departamento de estadísticas

¹⁶ El maíz o sus sustitutos directos, como el sorgo, representa un 70% de los costos de la industria avícola, por lo que su elevación de precios y peor aún escasez relativa reduce sensiblemente el consumo de proteínas en parte significativa de la población.

- **Escenarios probables para la Región**

Desaceleración económica, mayor desempleo y presiones políticas por la reducción del gasto público son consecuencias previsibles de la política macroeconómica para controlar la dinámica alcista y las expectativas futuras de la inflación. Uno de los principales desafíos que enfrentan los países en la Región es retomar el control de la inflación en un contexto internacional de gran incertidumbre. Para ello, la mayoría de los países están recurriendo a la tradicional política macroeconómica que busca contraer la demanda interna, mediante la elevación de las tasas de interés, restricciones adicionales al crédito y disminución del gasto público.

Después de haber alcanzado una tasa de más de 5% en 2006-2007 es previsible que el crecimiento económico de la Región disminuirá un punto porcentual, y hasta en dos, en 2008 y 2009 (Cuadro N° 6) como resultado de una combinación de la desaceleración económica en Estados Unidos, el principal socio comercial de la Región, y el aumento de presiones inflacionarias domésticas¹⁷. Esta tendencia, coinciden los analistas, constituye una fase descendente del comportamiento cíclico de largo plazo de la economía mundial¹⁸.

En Centroamérica se prevé una mayor desaceleración económica, comparada con los países andinos y del MERCOSUR, en los que el dinamismo de sus exportaciones de petróleo, gas natural, minerales y/o alimentos amortigua los impactos externos. Centroamérica, que había comenzado a crecer desde el 2004, alcanzando tasas del 6.3% y 6.5% en los dos últimos años, sufrirá, según las previsiones, una desaceleración mayor al resto de las subregiones. Estos países están siendo directamente afectados por las dificultades de la economía estadounidense, tanto por el lado de reducción de su demanda como del flujo de remesas de los inmigrantes, previéndose un mayor deterioro del saldo de sus balanzas comerciales.

Aún desacelerándose, en cambio, el crecimiento económico esperado en los países andinos es el más vigoroso de la Región, impulsado por aumentos en las inversiones fijas e inversiones extranjeras directas (FDI) en minería, energía y agricultura. Estos países están siendo beneficiados por la elevación de los precios internacionales del petróleo, del gas y de los minerales. Finalmente, respecto a los países del MERCOSUR, se prevé que sean los que se desaceleren en un ritmo menor, a lo que contribuye su condición de exportadores netos de alimentos y la previsión de que se mantenga el dinamismo en la demanda mundial de productos básicos.

¹⁷ Se espera que el PIB de Estados Unidos de América se desacelere en 0.8% en 2008, después de haber crecido en 2.2% en el 2007. The Economist Intelligence Unit. Country Forecast June 2008

¹⁸ Eugenio Díaz Bonilla, citado por Martín Piñero en "El Nuevo Contexto para el Diseño de las Políticas de Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en América Latina". Taller de expertos FODEPAL junio del 2008

Cuadro N° 6
América Latina: Indicadores Económicos

| INDICADORES | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| América Latina y el Caribe | | | | |
| Tasa Crecimiento PIB (%) | 5.4 | 5.4 | 4.1 | 3.7 |
| Balanza comercial (% PIB) | 1.7 | 0.6 | -0.3 | -0.7 |
| MERCOSUR (1) | | | | |
| Tasa Crecimiento PIB (%) | 5.3 | 6.3 | 5.1 | 4.0 |
| Balanza comercial (% PIB) | 3.2 | 1.7 | 0.5 | 0.1 |
| COMUNIDAD ANDINA (2) | | | | |
| Tasa Crecimiento PIB (%) | 6.6 | 7.1 | 5.5 | 4.8 |
| Balanza comercial (% PIB) | 0.8 | -0.4 | -0.8 | -1.7 |
| CENTROAMÉRICA (3) | | | | |
| Tasa Crecimiento PIB (%) | 6.3 | 6.5 | 4.5 | 4.0 |
| Balanza comercial (% PIB) | -4.9 | -6.3 | -8.6 | -8.2 |

(1) Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela

(2) Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador

(3) Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

Fuente: The Economist Intelligence Unit. Latin America: Regional overview

Los países que dependen de importaciones de alimentos y petróleo, y adicionalmente tienen altos niveles de pobreza y subnutrición, son más vulnerables a los impactos negativos, a la vez que sus posibilidades de aprovechar las oportunidades son mucho menores. Las subidas de los precios internacionales de los alimentos y del petróleo se transmiten con mayor rapidez e intensidad a los precios domésticos en aquellos países con economías pequeñas, abiertas y dependientes de importaciones de alimentos y petróleo. La proporción de la población que será más afectada por mayores tasas de inflación y un consecuente menor acceso a los alimentos, estará en relación directa con el nivel de pobreza y de subnutrición que tengan los países.

En el Cuadro N° 7 se presenta una clasificación por niveles de dependencia de las importaciones de alimentos y energía de los países de América Latina y el Caribe, pudiéndose distinguir tres grandes categorías, además de Argentina, que constituye un caso aparte: un grupo de países que son importadores netos, tanto de alimentos como de energía, son los más expuestos a la inflación internacional; otro grupo que siendo importadores de alimentos son a la vez exportadores de otras materias primas de alto valor actual en los mercados internacionales, lo que les permite una situación de mayor equilibrio; y finalmente los que exportan alimentos e importan energía, cuya posición también es bastante más protegida.

La principal dificultad que enfrentan los países en situación más expuesta para mitigar los impactos negativos, es su baja capacidad para importar alimentos dada su alta proporción respecto al valor de sus exportaciones totales; a lo cual se agrega los limitados recursos fiscales con que cuentan para expandir, o al menos mantener, sus redes de protección social, y/o impulsar políticas para el fomento de la producción interna de alimentos. Todo indica que los países que están en esta situación requerirán prioritariamente de una amplia cooperación internacional, ya sea

en apoyo a su balanza de pagos, donaciones, o financiamientos en condiciones más favorables que las que se encuentran en los mercados financieros, para amortiguar los efectos de la actual situación de precios.

Los países que dependen de importaciones de alimentos, pero son exportadores de petróleo, gas natural o de minerales, tendrían una menor vulnerabilidad y mayor capacidad de amortiguar impactos negativos. Se trata en general de países cuya previsión de desaceleración económica es menor; en varios de ellos la apreciación de sus monedas ha amortiguado la transmisión de los precios internacionales a sus precios domésticos de los alimentos, por lo que muestran algunas de las menores tasas de inflación en la Región. En principio cuentan con mayor capacidad para importar alimentos y, en función de sus sistemas fiscales, de recursos para mantener o aún ampliar las redes de protección social.

Cuadro N° 7
Clasificación de los países en función de su dependencia de importaciones de alimentos (1) y energía (2) e indicadores socio-económicos básicos.

| Categoría | Países | Pobreza (2) | Subnutrición (3) | Capacidad para Importar alimentos (4) |
|---|-------------------|-------------|------------------|---------------------------------------|
| Importadores netos de alimentos y de energía | Guatemala | 60.2 | 22 | - |
| | Honduras | 71.5 | 23 | - |
| | El Salvador | 47.5 | 11 | - |
| | Nicaragua, | 69.3 | 27 | - |
| | Panamá | 30.8 | 23 | ++ |
| | R. Dominicana | 44.5 | 29 | - |
| | Países del Caribe | | | ++ |
| Importadores netos de alimentos y exportadores netos de energía y/o minerales | México | 31.7 | 5 | ++ |
| | Bolivia | 63.9 | 23 | + |
| | Venezuela, | 30.2 | 18 | ++ |
| | Colombia | 46.8 | 13 | + |
| | Ecuador | 39.9 | 6 | + |
| | Perú | 44.5 | 12 | + |
| | Chile | 13.7 | 3 | ++ |
| Exportadores netos alimentos y energía | Argentina | 21.0 | 3 | ++ |
| Exportadores netos de alimentos e importadores netos de energía | Brasil | 33.3 | 7 | + |
| | Costa Rica | 19.0 | 5 | ++ |
| | Paraguay | 60.5 | 15 | + |
| | Uruguay | 18.5 | menor a 2.5 | + |

(1) Importadores o exportadores netos de al menos dos de las siguientes tres categorías de alimentos: granos, aceites y lácteos. Estos tres grupos de alimentos representan alrededor del 70% del consumo energético de los países y poblaciones de menores ingresos. FAO Statistical Yearbook 2001-2003. Elaborado por el IICA "Evolución de los precios de productos agrícolas: posible impacto en la agricultura de Latinoamérica y el Caribe. Junio 2008

(2) Fuente: CEPAL "Panorama Social de América Latina 2007"

(3) Fuente: FAO FAOSTAT 2007

(4) Medida como el porcentaje del ingreso de exportaciones de bienes y servicios netos (descontado el pago de servicio de deuda) que se destinan a la importación de alimentos. ++ alta (0 a 10%); + media (11% a 20%) y - baja (mayor al 20%).

Los países en este último grupo son a su vez heterogéneos, en el contexto en el que debe analizarse su vulnerabilidad. México y Chile apuestan a mantener sus grados de apertura comercial, al tiempo que cuentan con recursos fiscales para ampliar el gasto público social y amortiguar los impactos negativos en la población más pobre. En los países andinos se están produciendo transformaciones socioeconómicas que incluyen reformas en los sistemas tributarios, mediante los cuales se espera que las actividades petroleras y minerales permitan aumentar la disponibilidad de recursos para ampliar el gasto social. El caso de Bolivia es el de mayor vulnerabilidad considerando que tiene muy altos niveles de pobreza (64% de su población) y tasas de inflación de alimentos de 32%, en un contexto de profundos cambios socioeconómicos.

- **Desafíos para aprovechar potenciales oportunidades que surgen del alza de los precios de alimentos**

Potenciar la pequeña agricultura, asociando de mejor modo el crecimiento agrícola con la reducción de la pobreza y el manejo sustentable de los recursos naturales, representa una gran oportunidad de transformar el problema en parte de la solución. Los pequeños productores que, por un lado, concentran los mayores índices de pobreza e indigencia en los países en la región, producen, por otro, los alimentos para consumo interno (no transados en los mercados mundiales), que constituyen hasta el 80% del consumo de energía y fuente de proteínas vegetales de los hogares de menores ingresos en la Región, como el maíz para consumo humano, el frijol, la yuca, la papa, etc.

Según un reciente estudio elaborado por la FAO en 6 países de la región¹⁹, el número total de explotaciones de la pequeña producción agrícola llegaría a los 11 millones de unidades, representando entre el 30 y el 60% de la superficie agropecuaria y forestal de estos países. Como se muestra en el cuadro N° 8, su contribución en el valor de la producción sectorial (agrícola, pecuaria, pesquera y forestal), varía entre la cuarta parte y los dos tercios para los países estudiados. Sin embargo, lo más destacable en todos los casos es su contribución al empleo sectorial, que oscila entre 60 y casi 80% del total del empleo sectorial.

Además, puesto que la mayor parte de la producción de los pequeños productores campesinos de la Región está constituida por alimentos básicos que hacen parte de la dieta popular de sus países, y a la vez tienen el carácter de “no transables”, como raíces y tubérculos, frijoles, hortalizas y algunas frutas, entre otros, cuyos precios son formados internamente, se trata de un sector productivo que puede jugar un rol relevante en el control de la inflación a nivel interno.

Por último, la pequeña agricultura cuenta con capacidades ociosas de recursos y mano de obra, potencial para lograr aumentos significativos de productividad en el corto plazo, a costos menores, y facilidades para distribuir en mejor forma la disponibilidad de alimentos en los territorios. Experiencias prácticas sugieren que existen oportunidades para duplicar los rendimientos de la pequeña agricultura en la mayoría de los países, usando tecnología disponible, ahorradoras de insumos derivados del petróleo y en sistemas productivos de manejo sostenibles de suelos, agua y bosques. Para ello sería una condición necesaria que los países adoptaran medidas de política que promovieran

¹⁹ FAO 2007 “Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe”

aumentos de producción y de productividad de esos agricultores, incentivando la utilización de dichas tecnologías, lo que permitiría bajar costos y reducir la dependencia de importaciones.

CUADRO N° 8
Principales características de la agricultura familiar
o pequeña producción agrícola

| Principales | Brasil | Chile | Colombia | Ecuador | México | Nicaragua |
|---|--------|-------|----------|---------|--------|-----------|
| Importancia Sectorial | | | | | | |
| Participación en el valor de producción sectorial (%) | 38 | 27 | 41 | 45 | 39 | 67 |
| Participación en el empleo sectorial (%) | 77 | 57 | 57 | -- | 70 | -- |
| Número de Explotaciones | | | | | | |
| Número total de explotaciones agrícolas | 4.139 | 285 | 737 | 740 | 4.834 | 287 |
| Participación en el total de explotaciones (%) | 85 | 87 | 87 | 88 | 78 | 98 |

Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe".

A nivel de países, los altos precios internacionales de los alimentos constituyen una gran oportunidad para aquellos exportadores de alimentos, especialmente Brasil y Argentina²⁰, así como a países importadores que estén en condiciones de sustituir importaciones poniendo en producción capacidades ociosas en la agricultura. Cabe consignar, sin embargo, que el drástico y sostenido aumento de los costes de producción, particularmente los precios de los fertilizantes, que han aumentado casi el doble que los de los alimentos, empañan de cierto modo el gran potencial de expansión comercial del período.

Esa oportunidad que ofrece el comercio internacional en términos generales beneficia especialmente al sector de agronegocios, que dispone de las capacidades y los incentivos para continuar expandiendo la producción de productos básicos para el mercado internacional; ha sido ese sector precisamente el que ha liderado la dinámica del crecimiento agrícola en la Región, volcado en general a la exportación, con base tanto en sus capacidades de adopción de tecnología como de acceso a los mercados financieros y no financieros; dinámica que en muchos países se ha caracterizado por altos niveles de concentración y baja competencia en los mercados "hacia adelante" de la agricultura, particularmente de procesamiento y distribución de alimentos.

²⁰ Ambos países eran responsables al 2004 por casi el 15% del total de las exportaciones agrícolas mundiales. Brasil duplicó sus exportaciones agrícolas entre el 2001 y el 2004, mientras que Argentina las triplicó en ese mismo período. Ambos países tienen amplio potencial de expansión de su frontera agrícola.