

# Introducción a la crisis alimentaria de 2008

La crisis alimentaria es el resultado del crecimiento económico y de varias distorsiones que generan los mercados y la intervención deficiente de los gobiernos. Eliminar esas distorsiones tomará tiempo, aun en el caso de que los países decidan actuar en conjunto y de inmediato.

De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, el precio de los alimentos básicos se incrementó 80% entre 2005 y 2008. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) informa que solamente entre agosto de 2007 y abril de 2008 los precios mundiales de los alimentos aumentaron 45%. Entre marzo de 2007 y marzo de 2008 el maíz subió 31%, el arroz 74%, la soya 83% y el trigo 130%. En junio de 2008 el índice de alimentos de la FAO era 44% superior al de junio de 2007.

Los efectos sociales de la inflación en el sector de los alimentos son obvios. Al menos cien millones de personas, según estudios del Banco Mundial, corren el riesgo de caer en pobreza extrema si continúa la actual tendencia de los precios<sup>1</sup>. La desnutrición y el alto número de enfermedades relacionadas alcanzarían niveles no vistos desde hace varias décadas. Al mismo tiempo, la turbulencia política se agravaría debido a la agitación social que generan productos inaccesibles para amplios contingentes de la población. Esto ya lo hemos visto en Haití y en varios países africanos.

Los altos precios de los alimentos son la consecuencia de una amplia gama de factores convergentes. Mencionamos a continuación los más importantes.

## INGRESO CRECIENTE, A PESAR DE LA DESIGUALDAD

El factor más citado por los analistas es el ingreso creciente, que impulsa la demanda por toda clase de productos. Durante los últimos cinco años, el PIB mundial ha crecido en promedio 4,5% por año, mientras que el ingreso per cápita lo ha hecho en 4%. Un mayor ingreso per cápita, por ejemplo, se traduce en un mayor consumo de carne y lácteos. Sobresale aquí el desempeño de varios países en desarrollo, como Brasil, China, India y Rusia. El espectacular desarrollo de China, en particular, ha convertido a ese país en un consumidor voraz de todo tipo de materias primas. China consume en 2008 más de la mitad de la carne de cerdo, la mitad del cemento, un tercio del acero y un cuarto del aluminio que se producen en el mundo. Además, gasta 35 veces más en soya y petróleo crudo que en 1999 y 23 veces más en cobre<sup>2</sup>. Aunque el mapa de la pobreza ha mejorado en las últimas décadas, el problema

está lejos de solucionarse. De acuerdo con cifras del Banco Mundial<sup>3</sup>, el porcentaje de población que vive con menos de US\$1,25 por día (estándar internacional para determinar los niveles de pobreza), disminuyó de 52 a 26% durante el período 1981-2005. No obstante, el panorama por región es distinto. Los mayores avances contra la pobreza se realizaron en el sureste asiático, donde el porcentaje de pobres disminuyó de 80% de la población a 18% en el lapso citado. Otras regiones, como América Latina y el Medio Oriente, han avanzado en este sentido, pero el número absoluto de pobres ha permanecido elevado. África, por el contrario, ha permanecido al margen de estas tendencias. El porcentaje de población que vive con menos de US\$1,25 alcanza a 50% de su población. El consumo medio de los pobres en África es el más bajo del mundo, apenas US\$0,70. Hoy comprobamos que la riqueza creciente beneficia a una parte de la humanidad, pero falla en alcanzar a un gran sector de la población mundial, que continúa sumido en la pobreza extrema. Es lo que Paul Collier llama *the bottom billion*<sup>4</sup>, o los mil millones de pobres sin esperanza, concentrados mayormente en África



precio y reduce la oferta para el consumo humano.

El subsidio estadounidense a la producción de etanol genera graves distorsiones. De acuerdo con Joseph Stiglitz<sup>5</sup>, el gobierno estadounidense otorga incentivos arancelarios y subsidios directos a los productores de etanol que alcanzan a US\$1,05 por galón. Ante esa situación, a los productores brasileños les resulta imposible competir en Estados Unidos. El resultado es una falla de mercado por una política pública deficiente: los consumidores estadounidenses pagan precios más elevados que el etanol brasileño, que utiliza la caña de azúcar como insumo, es más barato; falla el intento de diversificar las fuentes de energía que el gobierno estadounidense tiene como prioridad de política pública; el precio del maíz se incrementa por la mayor demanda y una gran proporción de su producción se destina a la generación de energía en lugar de destinarse al consumo humano; los brasileños pierden una gran oportunidad para aumentar la producción de caña y etanol, y el bienestar colectivo de ambos países se mantiene por debajo de su potencial. Los subsidios agrícolas de las naciones desarrolladas constituyen de esta manera un poderoso desincentivo a la producción de alimentos en los países menos desarrollados, que no encuentran incentivos en sus deprimidos mercados locales.

### EL ALTO PRECIO DE LOS INSUMOS

Los altos precios de los *commodities* repercuten en todos los sectores y en todos los países. Alimentos, fertilizantes, petróleo o minerales son insumos vitales en la mayor parte de los procesos productivos. Así se crea un círculo vicioso, en el cual cada aumento en el precio de un insumo genera efectos inflacionarios "aguas abajo". Considérese el caso de los fertilizantes. Una mayor demanda de alimentos y biocombustibles se traduce en una mayor demanda de fertilizantes porque los agricultores deben cultivar más. Entre 1996 y 2008 el consumo global de fertilizantes aumentó 31%, mientras que en los países menos desarrollados el incremento

y Asia Central, víctimas de las trampas de la guerra, el mal gobierno, el encierro geográfico y la "maldición" de los recursos naturales.

Ciertamente, no son estos pueblos lo que impulsan el consumo que está detrás del aumento de las materias primas.

### EL AUGE DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

La política estadounidense de subsidiar la producción de biocombustibles ha causado graves distorsiones en el mercado de alimentos. Los biocombustibles usan la energía de la materia orgánica (maíz o caña de azúcar) para producir etanol, producto que se mezcla con la

gasolina o simplemente la sustituye. El etanol disminuye las emisiones de dióxido de carbono al ambiente y es más barato que la gasolina. Por ello el gobierno de Estados Unidos fomenta su producción.

El problema con el etanol es que utiliza valiosos recursos, como la tierra, el agua y los fertilizantes, para producir combustibles, en lugar de utilizarlos en la producción de alimentos. Estados Unidos y Brasil producen el 70% del etanol que se consume en el mundo. El primero lo hace con base en el maíz, mientras el segundo lo hace con caña de azúcar. La mayor demanda de maíz aumenta su

## La crisis alimentaria se ha agravado por políticas públicas que tal vez tengan sentido dentro de los países, pero que complican el problema en los mercados internacionales al limitar la oferta de productos disponibles y ocasionar el aumento de los precios.

fue de 56%. El mayor consumo de fertilizantes presionó la oferta de tal modo que sus precios se triplicaron entre el 2007 y 2008<sup>6</sup>. Fertilizantes más caros se traducen casi de inmediato en alimentos más caros, en especial si los mercados no son suficientemente competitivos.

El alto precio de los hidrocarburos contribuye a la inflación de los alimentos. Entre enero de 2007 y febrero de 2008 el precio del petróleo se duplicó, al pasar de US\$50,48 a US\$110,10, y continuó aumentando durante los meses sucesivos para alcanzar un máximo de US\$145 en julio. El petróleo aumentó, básicamente, porque la demanda generada por el crecimiento económico de los últimos años se encontró con una capacidad de producción estancada en los países exportadores. Ante una oferta tan inelástica, el efecto de factores externos como los conflictos geopolíticos, la devaluación del dólar o el papel de los especuladores, generó alzas pronunciadas. Para la producción de alimentos, los altos precios

del petróleo constituyen un obstáculo gigantesco debido a la amplia gama de insumos que de éste se derivan: desde los fertilizantes hasta el combustible necesario para transportar los productos a los centros de consumo.

### FALLAS DE MERCADO Y FALLAS DE ESTADO

Los mercados internacionales de alimentos sufren en la actualidad un *shock* de demanda, hecho frecuente en el desarrollo económico de los pueblos. En algunas coyunturas, la buena marcha económica eleva el poder adquisitivo de la población por encima del promedio de los años anteriores. El crecimiento económico internacional de los últimos tiempos es un hecho de mercado en el sentido de que no es el resultado de una acción coordinada. Tiene sus bases, es verdad, en las prudentes políticas macroeconómicas internas de los países desarrollados y de muchos en vías de desarrollo (el problema con las hipotecas

*subprime* en Estados Unidos es un serio tropiezo). Incluso el espectacular desarrollo chino les debe mucho a las fuerzas del mercado.

Pero también el crecimiento y la globalización crean serias distorsiones. Si bien es cierto que el mercado es el más formidable mecanismo social para crear bienestar, el crecimiento económico que genera es en muchos casos desigual, por lo que deja amplios sectores de la población al margen del progreso; es contaminante; no incentiva suficiente investigación científica, innovación o acumulación de capital humano; crea poder de mercado y agentes monopólicos. El mercado perfecto no existe y de allí que el Estado tenga importantes funciones en las economías modernas. Estado y mercado son las caras de una misma moneda y por ello ninguna economía próspera puede prescindir de ellos.

No obstante, la intervención de los estados muestra serias fallas. La crisis alimentaria se ha agravado por políticas públicas que tal vez tengan sentido dentro de los países, pero que complican el problema en los mercados internacionales al limitar la oferta de productos disponibles y ocasionar el aumento de los precios. Son los efectos no deseados que originan los mecanismos de intervención de los gobiernos. Las limitaciones a la exportación de productos y la política agrícola de los países desarrollados son los ejemplos más notables.

Ante la crisis alimentaria, muchos gobiernos han optado por limitar y en muchos casos prohibir la exportación de alimentos. El objetivo es aumentar la oferta doméstica y detener el incremento de los precios. De acuerdo con un estudio hecho por la FAO a principios de 2008, de 60 naciones con bajo ingreso y déficit de alimentos, un tercio utilizaba alguna forma de restricción a la exportación como respuesta a los altos precios<sup>7</sup>.

Las limitaciones administrativas a la exportación de alimentos, a lo cual se pueden agregar los controles de precios, pueden tener resultados positivos a corto plazo o ante situaciones de emergencia, pero ciertamente arrojan resultados negativos a mediano y largo plazos. Un efecto inmediato es que, a escala internacional, reduce la oferta disponible de productos y aumenta sus precios. Dentro de los países, el conjunto de incentivos que los controles establecen no favorecen la mayor producción, que a todas luces es la cura más efectiva contra la inflación. La prohibición de exportar disminuye la disposición de los productores a invertir para ampliar su capacidad productiva, cierra valiosos mercados y priva al Estado de impuestos. El mercado interno termina también sufriendo las consecuencias de la crisis.

El obstáculo más importante enfrentado por los países en desarrollo para elevar su producción son los distorsionantes subsidios agrícolas de los países desarrollados. Los subsidios cierran de hecho el intercambio con los mercados de consumo más grandes del planeta. Los productores de los países en desarrollo no pueden competir con costos tan (artificialmente) bajos. Si tomamos en cuenta que la agricultura representa en estos países el 40% de su PIB, el 25% de sus exportaciones, el 70% del empleo<sup>8</sup> y que además, como dice el presidente del Banco Mundial, 75% de los pobres vive en zonas rurales, entonces los subsidios representan una barrera formidable para vencer a la pobreza.

Eliminar los subsidios y las otras barreras al comercio internacional sería entonces

la manera más eficaz de corregir las fallas de Estado que, en la coyuntura, exacerban la crisis alimentaria de 2008. Acceso expedito a los mercados desarrollados sería una excelente medida para estimular la oferta de alimentos por parte de los países menos desarrollados y así reducir las presiones inflacionarias. Al final, los consumidores de aquellos mercados se beneficiarían al contar con productos más baratos, mientras que en los países productores más pobres se mejorarían los niveles de vida al lograr acceso a nuevos mercados de exportación. Lamentablemente, las negociaciones para liberalizar el comercio internacional fracasaron en julio de 2008 y no hay perspectivas alentadoras en esta materia.

### BAJA PRODUCTIVIDAD DE LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

Si el acceso a los mercados desarrollados estuviera garantizado, los países menos desarrollados tendrían que superar todavía el obstáculo de su baja productividad.

Se necesitan más infraestructura e investigación científica para estimular la oferta de alimentos. Los mercados no son eficientes en la provisión de estos bienes (se les llama bienes públicos) porque requieren altas inversiones o un régimen de protección de derechos de propiedad que los agentes económicos privados, por sí mismos, no pueden proporcionar. Para la producción de alimentos hacen falta sistemas de riego, caminos para llegar a los centros de consumo, fertilizantes y apoyo técnico. Los gobiernos y los donantes internacionales deben redoblar esfuerzos para construir la infraestructura básica que soporta el proceso de producción.

Igualmente, se requiere una nueva "revolución verde". Los gobiernos y las corporaciones deben trabajar juntos para crear nuevas técnicas, así como generalizar el uso de las existentes, que eleven el rendimiento de los productores de los países menos desarrollados. Hay exitosos precedentes en esta materia. Sin embargo, se debe tener paciencia puesto que los resultados sólo se verán a mediano y largo plazos.

### CONCLUSIÓN

Es posible que la presión sobre los precios de los alimentos perdure por varios años. La crisis alimentaria es el resultado del crecimiento económico y de varias distorsiones que generan los mercados y la intervención deficiente de los gobiernos. Eliminar esas distorsiones tomará tiempo, aun en el caso de que los países decidan actuar en conjunto y de inmediato. La oferta reaccionará lentamente, mientras los productores aprovechan los potenciales incentivos, como los altos precios, el apoyo técnico y financiero, y el acceso a mercados desarrollados. Los gobiernos y donantes internacionales deben actuar de modo apropiado, levantando restricciones al buen funcionamiento de los mercados, como los subsidios y otras formas de proteccionismo. Todavía es muy temprano para decir si el retroceso que observamos en los precios de los *commodities* durante los primeros días de septiembre de 2008 es una tendencia o una muestra de la alta volatilidad que caracteriza a estos productos. En todo caso, la mayor productividad garantiza el control efectivo de la inflación. **P**

#### Notas

- 1 Robert Zoellick (2008). Hacia un nuevo acuerdo global de política alimentaria. *El Universal*, 7 de mayo, pp.1-10.
- 2 *The Economist* (2008). 12 de marzo.
- 3 Chen Shaohua & Martin Ravallion (2008). The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. *Policy Research Working Paper*, 4703, The World Bank. Agosto.
- 4 David Collier (2007). *The bottom billion*. Nueva York: Oxford University Press.
- 5 Joseph Stiglitz (2006). La muerte de la ronda de desarrollo. *El Nacional*, 13 de agosto.
- 6 Keith Bradsher & Andrew Martin (2008). Shortages threaten farmer's key tool: fertilizer. *The New York Times*, abril 30.
- 7 FAO National policy responses to high food prices (2008). *FAO Economic and Social Perspectives: Policy Brief 1*, July.
- 8 Joseph Stiglitz & Andrew Charlton (2005). *Fair Trade for All*. Nueva York: Oxford University Press.