

Global food situation: some consequences for Argentina

Martín Piñeiro¹

Abstract

As from 2004, and even more noticeably as from 2006, nominal prices of some basic foods such as vegetable oils, rice, wheat, maize, and dairy products rose significantly, affecting the world economy and, particularly, countries that are net importers of food.

However, for the year 2008, said prices, if measured in constant dollars, are similar to those of the 90s, and clearly lower than those of the 70s. The main difficulty is not the level reached but rather how rapid they rose, in nominal terms.

The phenomenon responds both to structural and long-run causes, and to some facts and behaviours in the short run that include financial elements that are independent from the food sector.

The reduction in prices seen during the last two months would confirm the hypothesis that the cooling down of the world economy will lead to a reduction in foods' prices with respect to the peaks reached in mid-2008 and to considerable volatility as a result of financial funds' movements. In the long run, as the world economy stabilizes, structural tendencies will probably push prices up again as a response to an expansion in the world demand that grows at a greater pace than supply.

The new international context—with high price volatility and substantial changes in the geographical location of an international demand that has a growing tendency in the long run—offers challenges and opportunities for Argentina, both from the productive point of view and from the point of view of the strategies and policies affecting the agricultural sector.

¹ Director of the Ceo Group and Director of CARI's Committee on Agriculture. The author wants to thank Rafael López Saubidet and María Laura Russo for their collaboration in the collection and organization of the data used.

La situación global de los alimentos: algunas consecuencias para la Argentina

Martín Piñeiro¹

Resumen

A partir del año 2004, y más claramente a partir del año 2006, los precios nominales de algunos alimentos básicos como los aceites vegetales, el arroz, el trigo, el maíz y los lácteos aumentaron significativamente afectando a la economía mundial y en particular a los países que son importadores netos de alimentos. Sin embargo, medidos en dólares constantes, dichos precios son, en el año 2008, similares a los de la década del 90 y bastante inferiores a los de la década del 70. El problema principal no es el nivel que han alcanzado sino la rapidez de la suba, en términos nominales.

El fenómeno responde tanto a causas de carácter estructural y de largo plazo como a algunos hechos y comportamientos de corto plazo que incluyen a elementos financieros independientes al sector alimentos.

La disminución de los precios experimentada durante los últimos dos meses confirmaría la hipótesis de que el enfriamiento de la economía mundial dará lugar a que los precios de los alimentos se reduzcan respecto a lo picos de mediados del 2008 y muestren una considerable volatilidad como resultado de los movimientos de fondos financieros. En el largo plazo, a medida que la economía mundial se estabilice, las tendencias estructurales probablemente empujarán nuevamente los precios hacia arriba en respuesta a una expansión de la demanda mundial que crece en mayor medida que la oferta.

Este nuevo contexto internacional, con una alta volatilidad en los precios y cambios sustantivos en la ubicación geográfica de una demanda internacional creciente en el largo plazo, presenta desafíos y oportunidades para Argentina tanto desde el punto de vista productivo como de las estrategias y políticas que afectan al sector agropecuario.

1. Introducción

Las últimas dos décadas han traído importantes cambios en la agricultura internacional y regional. El impacto de la innovación tecnológica, la globalización comercial, las nuevas demandas de alimentos en los países en desarrollo y el impacto, ahora evidente, del cambio climático, del cual la agricultura tiene una dosis de responsabilidad innegable, han creado un conjunto de nuevas preocupaciones, desafíos y también oportunidades. Más aun, en los últimos dos años el comportamiento del precio de las *commodities*, incluyendo aquellos que son componentes importantes de la dieta en la mayoría de los países del mundo, ha generado una nueva situación alimenticia con un final aún incierto. Es probable, sin embargo, que en este contexto

¹ Director del Grupo Ceo y Director del Comité de Agricultura del CARI. El autor agradece la colaboración de Rafael López Saubidet y de María Laura Russo en la obtención y organización de la información utilizada.

de incertidumbre, la producción agropecuaria mundial esté comenzando a transitar un cambio sustantivo, un nuevo período histórico, con consecuencias importantes para la vida rural.

El nuevo contexto internacional presenta para la Argentina oportunidades y desafíos de enorme magnitud. Reflexionar sobre estos desafíos y oportunidades es un paso necesario para definir las estrategias y políticas públicas que más se adecuen a las actuales circunstancias y que permitan tanto disminuir los posibles efectos negativos que el incremento de los precios tiene sobre los consumidores más pobres como aprovechar plenamente las nuevas oportunidades de producción y comercio que se presentan.

2. Las tendencias históricas del precio internacional de los alimentos: el impacto sobre las estrategias y las políticas de desarrollo en América Latina

Las estrategias y políticas públicas para el sector agropecuario han estado fuertemente influidas por el papel que se asignó a la agricultura en los modelos económicos adoptados por los países de América Latina y la inserción internacional que se buscaba o se creía posible de lograr. Un elemento central que influyó en estas apreciaciones fue la situación de los mercados internacionales para los productos agrícolas y, en particular, los precios internacionales y las percepciones que se tenía sobre la posible evolución de los términos del intercambio comercial.

Fue éste un elemento central en las concepciones impulsadas por la CEPAL en la década de los 50 y 60 que tanto influyó en la implementación de las políticas de sustitución de importaciones de origen industrial que dominaron tanto el pensamiento económico como las políticas instrumentadas en América Latina hasta la década del 90.

La evolución del precio internacional de los alimentos en términos reales muestra una tendencia levemente declinante durante todo el siglo XX y muy pronunciada a partir de la década del 70. Esta tendencia declinante solo fue alterada en forma significativa durante el período de la primera guerra mundial y durante la crisis del petróleo en la década del 70 (Díaz-Bonilla, 2008).

Es a partir de esta observación sobre la tendencia declinante de los precios y el consecuente deterioro de los términos de intercambio para América Latina que Prebisch y la CEPAL enuncian, a principios de la década del 50, sus conocidas e influyentes propuestas que permearon el pensamiento económico social latinoamericano y que fueron duramente cuestionadas en los años 90 cuando se dio preeminencia a las políticas de liberalización comercial y apertura del mercado impulsadas por el Consenso de Washington.

A pesar de que la política económica predominante en América Latina durante todo el Siglo XX no le daba una importancia central a la producción agropecuaria, hacia fines de la década del 70 comienzan a verse en América Latina transformaciones importantes similares a las que ocurren en otras partes del mundo. Las innovaciones genéticas en los principales cultivos alimenticios como el trigo, el maíz y el arroz y la mayor utilización de agroquímicos, tecnologías vinculadas a la revolución verde, aumentan significativamente la tasa de crecimiento de la producción mundial de cereales y menos espectacularmente en algunos otros productos como el azúcar. El incremento de la oferta a nivel mundial que resulta de la incorporación de estas tecnologías impulsa una mayor declinación de los precios. Como puede verse en el Gráfico 1, los precios caen a la mitad durante el período 1980 al 2000.

Esta disminución de los precios internacionales está acompañada, sin embargo, por un importante proceso de modernización, incorporación de tecnología y cambios en la estructura agraria. En 2005, la CEPAL afirmaba: "...a principios del siglo XXI se aprecia que una parte de la agricultura ha experimentado un proceso de modernización que resultó en niveles de eficiencia situados en la frontera internacional, en algunos casos a partir de capacidades locales y, en gran medida, de la incorporación de tecnologías foráneas..." (CEPAL, 2005).

Este nuevo panorama indujo a visualizar al sector agropecuario como un conjunto de actividades económicas o "complejo agroindustrial" o "agricultura ampliada". Así surgieron documentos conceptuales de los organismos

más importantes vinculados a esta problemática. El IICA, a principios de la década del noventa, realiza una serie de propuestas sobre la importancia de la agricultura para el desarrollo, propuestas que son volcadas y consolidadas en un estudio realizado en el 2003 “Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía” (Trejos *et al.* 2004), en el marco de los trabajos del Grupo Inter Agencial de Desarrollo Rural (IICA, BID, Banco Mundial, CEPAL, FAO, FIDA, GTZ y USAID). Este trabajo aplicó la metodología de las matrices de contabilidad social y estimación de multiplicadores de encadenamiento para evaluar la contribución de la agricultura ampliada, lo que permitió una medición integral de su participación como proveedor de insumos, generador de valor agregado y de divisas, así como importante factor de distribución de ingresos. Los resultados ayudaron a la comprensión de su importancia para el desarrollo, permitieron mejorar las decisiones en materia de inversión y dieron lugar a la formulación de políticas para la agricultura, de forma de contribuir más efectivamente al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

En 2005, el Banco Mundial publicó el documento “*Beyond the City: the Rural Contribution to Development*” (de Ferranti *et al.*, 2005), en el cual se explican y documentan un conjunto de proposiciones que habían sido enunciadas por otras instituciones. El trabajo del Banco demostró que si se miden adecuadamente, la contribución de la agricultura al producto bruto y el peso de la población rural en los países de Latinoamérica son casi el doble de los que se estima habitualmente. Destaca que “la mayoría de los países de la región no han logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo como sería lo deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento”. Más recientemente, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2008, llevó como título “Agricultura para el Desarrollo” (World Bank, 2007). En dicho estudio se señala que la agricultura es un instrumento de desarrollo fundamental para alcanzar el objetivo del milenio de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas que padecen hambre y viven en la extrema pobreza.

Es en este contexto de revalorización de la agricultura como instrumento del desarrollo que debe ahora analizarse el reciente incremento de los precios internacionales de los alimentos y su posible evolución. Es necesario entender con precisión las causas, las consecuencias sobre la producción, y el bienestar de la población en general, además de cuales serían las políticas más adecuadas para que, con una visión de largo plazo, cada país en forma individual y la región en su conjunto se adecuen al escenario futuro.

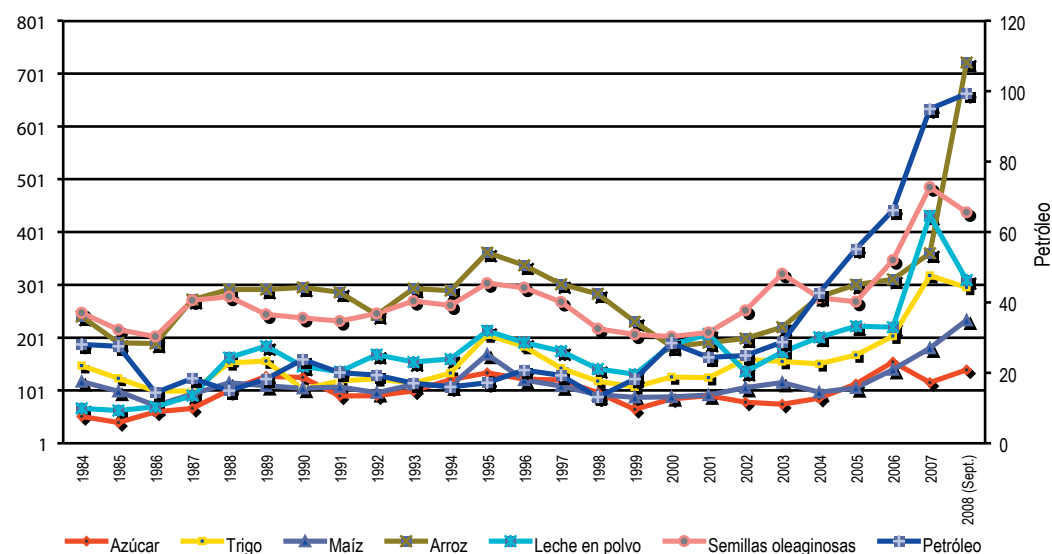
3. El Nuevo Contexto Internacional: el incremento del precio de los alimentos

La tendencia declinante del precio de los alimentos, que jugó un papel tan importante en los diagnósticos y las estrategias de desarrollo agropecuario que dominaron las políticas públicas a partir de la década del 50 en América Latina, comenzó a revertirse en los primeros años de este siglo.

El Grafico 1 muestra el comportamiento de los precios, en dólares corrientes, del petróleo y de seis de las principales materias primas agrícolas desde el punto de vista alimentario (arroz, azúcar, trigo, maíz, leche en polvo y soja - importante como fuente de aceite vegetal-). Puede verse que el precio del petróleo comienza a aumentar a partir del año 2004 y muy rápidamente a partir del 2007. Por el contrario, los precios de las materias primas agrícolas, con excepción del azúcar, solo comienzan a aumentar a partir del 2006 y desde allí también lo hacen muy rápidamente.

Gráfico 1

Precio internacional de alimentos seleccionados y del petróleo en US\$ corrientes



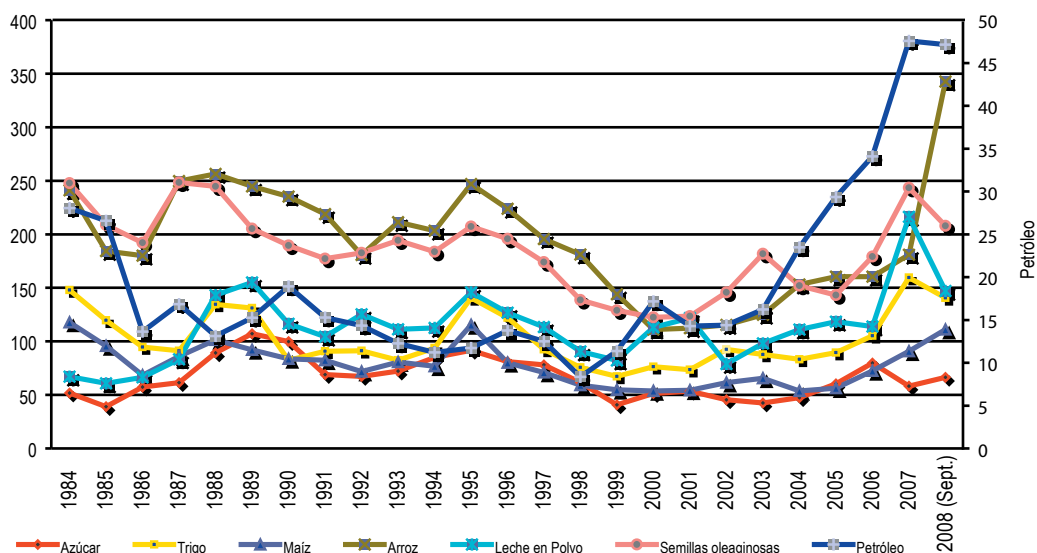
*Eje izquierdo: Leche en Polvo USD/100 Kg; Azúcar USD/100 Pounds; Otros USD/Ton. Eje derecho: Petróleo USD/Barril

Fuente: Elaboración propia en base a USDA, OECD-FAO y BLS

Los mismos datos son presentados en dólares constantes en el Gráfico 2. El deflactor utilizado fue el Índice de Precios al Consumidor (CPI) del *Bureau of Labor Statistics* (BLS).

Gráfico 2

Precio internacional de alimentos seleccionados y del petróleo en US\$ constantes a precios de 1984



Un análisis comparativo de los dos cuadros permite las siguientes observaciones: a) el precio de las materias primas agrícolas en el año 2008, expresado en dólares constantes, es similar al que regía en la década del 90; b) el elemento más importante de la suba de precios es la rapidez del incremento, medido en dólares corrientes, lo cual hizo difícil los necesarios ajustes económicos por el lado de la demanda generando un conjunto de efectos negativos sobre los consumidores especialmente en los países que son importadores netos de alimentos; c) el incremento de los precios está concentrado en cuatro productos de gran importancia para el consumo humano: trigo, arroz, leche en polvo y soja (aceites comestibles). El precio del maíz

aumenta en forma más atenuada. Por otra parte, también es importante notar lo siguiente: a) el precio de otros productos agrícolas como por ejemplo el azúcar, no experimenta esta importante suba; y b) durante los últimos dos meses (agosto-octubre) los precios del petróleo y de los alimentos han caído en más del 40%.

La evolución de precios descrita, si bien no implica cambios significativos en términos reales, ha tenido una serie de efectos negativos sobre el bienestar de los sectores más pobres de la sociedad y ha creado desequilibrios macroeconómicos en los países importadores netos de alimentos. El problema principal está dado por la velocidad de los incrementos medidos en moneda corriente que dificulta el proceso de ajuste.

4. Los elementos que explican el incremento de los precios de los alimentos

Desde la perspectiva de definir estrategias futuras para el sector agropecuario y rural, es importante tener una interpretación adecuada sobre las causas que motivaron la suba de los precios y una proyección razonable sobre su posible comportamiento en el mediano plazo.

El análisis sobre el incremento de los precios de las materias primas agrícolas tiene dos vertientes o conjuntos de factores que deben tomarse en cuenta como elementos explicativos.

4.1. Las tendencias estructurales de la oferta y la demanda

El primer conjunto de factores está integrado por fenómenos estructurales de largo plazo que afectan el equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos. Las más importantes son las siguientes:

a. El incremento de la demanda de países en desarrollo, especialmente del Asia como consecuencia del: a) incremento poblacional, b) del ingreso *per cápita*, c) la urbanización y d) el éxito en las políticas instrumentadas en algunos de dichos países dirigidas a reducir los índices de pobreza. China y parcialmente la India por su dimensión y por la velocidad del crecimiento económico experimentado durante la última década, son los principales actores de este proceso. En estos casos aumenta el consumo *per cápita* y se modifica la composición de dicho consumo. El mayor consumo de carne y lácteos significa una demanda derivada para cereales y subproductos de las oleaginosas haciendo que la cantidad de recursos naturales, tierra y agua, necesarios para alimentar a una persona sea significativamente mayor. Diversas estimaciones sugieren que los aumentos de la demanda mundial para el año 2020 será consecuencia del consumo adicional de los países en desarrollo, en porcentajes que van entre el 80% y el 90% en carnes, cereales, oleaginosas, frutas de pepita y frutas cítricas (Llach y Harriague, 2008).

b. El creciente uso de Biocombustibles impulsado por las normativas que establecen la obligatoriedad de su uso en un número de países como Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil. La demanda de maíz para Biocombustibles en Estados Unidos significa ya el 30% de la producción de dicho cereal. En la UE el consumo de varios cultivos alimenticios, incluyendo el trigo, es ya significativo en términos del mercado de alimentos. Estimaciones del IFPRI (citado por Banse *et al.*, 2008) sugieren que 30% del incremento del precio de los cereales está explicado por la producción de biocombustibles, especialmente en EE.UU. Este factor puede sufrir modificaciones de entrarse en una etapa recesiva en la economía internacional y disminuir el precio del petróleo, hecho que reduciría la competitividad de los biocombustibles.

c. La menor respuesta de la producción de cereales y oleaginosas en el mundo como consecuencia del menor aumento de los rendimientos. La tasa de crecimiento de los rendimientos por hectárea en los cereales y las oleaginosas disminuyó del 2% por año durante el periodo 1970-1990 al 1,1% durante el periodo 1990-2007 y las proyecciones hecha por el USDA son de un descenso a solo el 0,8% para el periodo 2009-2017 (Banse *et al.* 2008) Este hecho es consecuencia de dos fenómenos principales: a) el agotamiento del impacto de la revolución verde y b) el progresivo agotamiento de la tierras agrícolas mas fértiles y la expansión de la frontera agropecuaria a sistemas ecológicos menos favorecidos.

d. Las restricciones a la producción en algunos países desarrollados, que surgen como respuesta a preocupaciones sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y en algunos casos, por cambios en las políticas de subsidios y apoyos a la producción.

El resultado de estas tendencias estructurales ha sido un progresivo cambio en el equilibrio que existía entre la oferta y la demanda mundial de alimentos. Estos cambios también han significado modificaciones importantes en la presencia de distintos países en el mercado internacional de los alimentos y, consecuentemente, en los flujos comerciales y la participación en el comercio mundial de alimentos.

El Cuadro 1 presenta las exportaciones e importaciones totales de productos agrícolas de los 16 países que son los principales actores en el comercio internacional, y su posición como exportadores o importadores netos de productos agrícolas en los periodos 1992/94 y 2002/04. Este último periodo está definido justo antes del comienzo del aumento de los precios en el mercado internacional.

Cuadro 1
La agricultura en el comercio mundial
en millones de U\$S

Países	1992 - 1994			2002 - 2004			Diferencia	
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación
UE	32.706	41.244	-8.538	69.197	72.637	-3.440	36.491	31.393
Estados Unidos	49.347	29.651	19.696	61.352	55.517	5.835	12.005	25.866
Brasil	10.660	3.553	7.107	22.120	3.643	18.477	11.460	90
Australia	11.765	2.034	9.731	16.996	3.871	13.125	5.231	1.837
Canadá	10.845	8.640	2.205	18.414	14.587	3.827	7.569	5.947
Argentina	4.888	732	4.156	13.757	730	13.027	8.869	-2
Nueva Zelandia	5.560	809	4.751	8.789	1.537	7.252	3.229	728
India	3.213	1.511	1.702	6.458	4.690	1.768	3.245	3.179
China	10.525	4.739	5.786	15.191	17.162	-1.971	4.666	12.423
México	3.560	6.378	-2.818	8.788	12.787	-3.999	5.228	6.409
Japón	1.686	33.749	-32.063	1.938	37.872	-35.934	252	4.123
Corea	1.223	7.138	-5.915	1.936	9.765	-7.829	713	2.627
Indonesia	2.953	2.717	236	6.094	4.671	1.423	3.141	1.954
Malasia	4.696	2.793	1.903	8.646	4.586	4.060	3.950	1.793
Federación Rusa	1.580	11.127	-9.547	2.171	11.234	-9.063	591	107
Sudáfrica	1.910	1.140	770	3.065	2.024	1.041	1.155	884
Hong Kong	652	8.783	-8.131	2.446	8.019	-5.573	1.794	-764
Comercio total	157.769	166.738	-8.969	267.358	265.332	2.026	109.589	98.594

Fuente: MAPA (Monitoreo de la Política de Agritrade) The Agricultural Trade developments of mayor WTO players

Las principales observaciones que surgen del Cuadro 1 son las siguientes:

a) Estados Unidos disminuye su posición como exportador neto de productos agrícolas de casi 20 mil millones de dólares en el periodo 1992/94 a menos de 6 mil millones de dólares en el periodo 2002/04.

b) Tres países del Asia –Japón, Corea y Hong Kong– representan casi el 80% del déficit neto de importaciones. Si se agrega la Federación Rusa, representan casi el 90 %.

c) China pasa de ser un exportador neto de alrededor de 6 mil millones de dólares en el periodo 1992/94 a un importador neto por casi 2 mil millones de dólares en el periodo 2002/2004. Asimismo, China y Japón son los dos países que aumentan más el monto, en términos absolutos, de su déficit comercial agropecuario.

d) Cuatro países, Brasil, Argentina, Australia y Nueva Zelanda, son responsables de más del 90% del balance neto exportador. Los dos primeros son los que aumentan más significativamente su posición de exportadores netos en el periodo estudiado. Estas tendencias se acentúan en el periodo 2004- 2008 especialmente en los productos alimenticios.

El Cuadro 2 presenta el mismo análisis pero para el periodo 2002-2004 al 2005-2006 y para ocho productos agrícolas que tienen gran importancia desde el punto de vista del comercio internacional (carne, lácteos, oleaginosas, cereales, subproductos oleaginosos, aceites vegetales, azúcar y café). Puede verse que la presencia de Estados Unidos disminuye significativamente como exportador neto, China aumenta significativamente su posición como importador neto y Brasil y Argentina aumentan notablemente su balance comercial positivo, mientras que Australia aumenta levemente su posición exportadora y Nueva Zelanda disminuye su posición de exportador neto en los ocho productos considerados.

Cuadro 2

La agricultura en el comercio mundial: carne, oleaginosas, cereal, comidas, aceites, azúcar y café
en millones de U\$S

Países	2002 - 2004			2005 - 2006			Diferencia	
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación
UE (*)	11.288	20.748	-9.460	11.284	20.921	-9.636	-4	173
Estados Unidos	15.087	8.263	6.824	15.667	10.670	4.997	581	2.407
Brasil	12.990	686	12.304	19.580	455	19.125	6.590	-232
Australia	4.546	576	3.970	5.950	868	5.082	1.404	292
Canada	3.999	2.215	1.784	4.823	2.794	2.029	824	579
Argentina	8.271	190	8.081	11.470	282	11.188	3.199	93
Nueva Zelanda	3.934	204	3.730	3.796	1.712	2.084	-138	1.508
India	2.350	2.284	66	3.456	2.151	1.305	1.106	-133
China	1.175	8.512	-7.337	1.439	12.030	-10.591	263	3.518
México	555	4.022	-3.467	875	4.897	-4.022	320	875
Japón	21	10.222	-10.201	26	10.774	-10.748	5	552
Corea	29	2.623	-2.594	29	3.328	-3.299	-1	704
Indonesia	2.987	1.428	1.559	4.926	1.743	3.184	1.939	315
Malasia	4.469	1.322	3.146	4.990	2.145	2.844	521	823
Federación Rusa	179	3.471	-3.291	500	5.398	-4.898	321	1.927
Sudáfrica	292	549	-257	353	772	-419	61	223
Hong Kong	417	1.406	-989	287	1.503	-1.216	-130	97
Comercio total	72.589	68.721	3.868	89.451	82.443	7.009	16.861	13.721

(*) informa sólo 2004 y 2005

Fuente: Comtrade

Este desplazamiento de la demanda internacional y el hecho de que la potencial respuesta de la oferta esta muy concentrada en unos pocos países exportadores, reflejan la creciente dificultad de abastecer la demanda mundial y consecuentemente la posible presión hacia niveles de precios superiores a los que existieron durante los últimos 40 años.

4.2. Los elementos que afectaron el comportamiento de los precios en el corto plazo

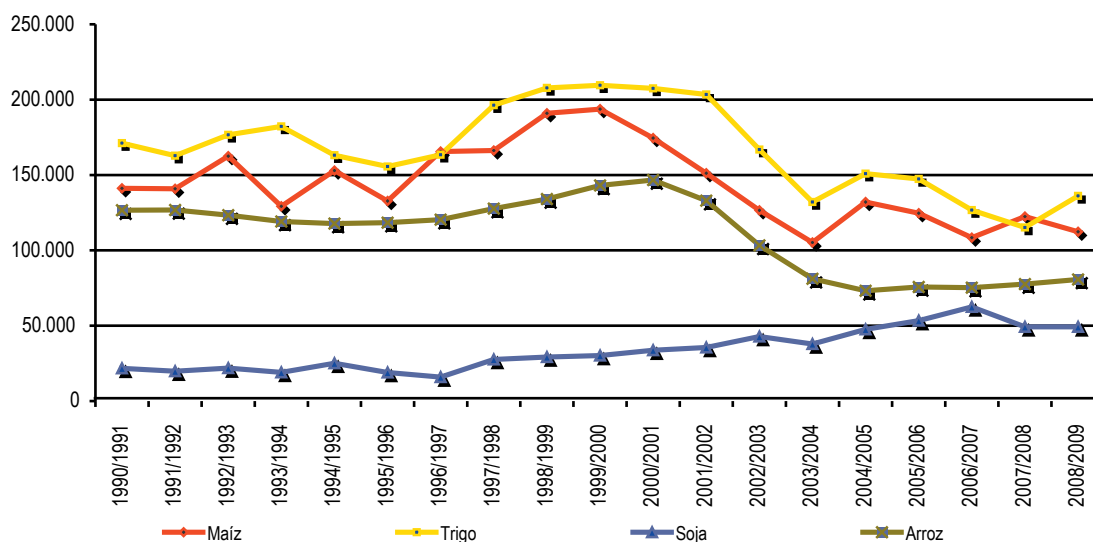
El segundo conjunto de factores está integrado por una serie de elementos que son independientes o externos a la producción y el consumo de alimentos y que tienen un considerable valor explicativo, especialmente en relación a la velocidad del incremento de los precios en el corto plazo (a partir del 2006).

Primero, el incremento del precio del Petróleo que tiene un efecto “demostración” sobre el resto de las materias primas y que, en el caso específico de los alimentos, incide en forma significativa en los costos de producción y más aún del transporte.

Segundo, la creciente debilidad del dólar frente a otras monedas –tendencia que se ha frenado en las últimas semanas– y la baja de la tasa de interés a nivel internacional que hizo perder atractivo a las inversiones monetarias.

Tercero, la creciente disminución de las reservas mundiales de los tres cereales –arroz, trigo y maíz–, a partir del año 2000, como consecuencia de políticas explícitas en ese sentido, lo cual introduce una mayor sensibilidad y volatilidad de los precios (Gráfico 3).

Gráfico 3
Stocks mundiales de arroz, trigo, maíz y soja
en miles de toneladas



Fuente: elaboración propia en base a USDA

Cuarto, la extraordinaria sequía en Australia a partir del 2004 disminuyó en forma significativa su presencia en el mercado internacional del trigo, y ciertos excesos de lluvias en Asia y en Estados Unidos que afectaron la producción de arroz y maíz a partir del 2006.

La conjunción de una creciente evidencia sobre el desequilibrio entre oferta y demanda a nivel mundial y los efectos de este conjunto de factores de corto plazo genera inestabilidad y perspectivas de aumento de precios. Es frente a esta situación que los *traders* tradicionales y, en menor medida, los fondos financieros vuelcan una cantidad importante de recursos en el mercado de las materias primas confirmando y magnificando el efecto de las variables estructurales de largo plazo.

En las presentes circunstancias de crisis financiera, la acción de los *traders* y fondos financieros puede exagerar la baja de precios, ocultando a través de la modificación de las posiciones a futuro cuál es la evolución real de oferta y demanda.

4.3. Los Mecanismos de Ajuste a los desequilibrios entre la Oferta y la Demanda de Alimentos

Los impactos negativos derivados de la evolución de precios pusieron en marcha un conjunto de procesos económicos tanto a nivel nacional como internacional dirigidos a restablecer los equilibrios entre la oferta y la demanda de alimentos. Los más importantes son:

1. Una mayor ayuda internacional en la provisión de alimentos a los países en necesidad urgente. El Banco Mundial está gestionando con otros donantes una suma importante con este objetivo.
2. Una aceleración en la expansión de la frontera agrícola (solo algunos países podrán hacerlo: Brasil, Argentina, Paraguay; Angola, entre otros).
3. Reconsideración de las “políticas sobre el retiro de tierras para la producción (*Set aside policies*)” en Estados Unidos y la UE.
4. Reconsideración de la legislación referente al uso y promoción de los Biocombustibles en la UE y tal vez en otros países en forma consistente con la recomendación hecha por el Grupo de los 8 en su reciente reunión en Osaka. Estimaciones de la OECD (Banse *et al.*, 2008) sugieren que si el consumo de biocombustibles fuera en el 2017 igual al consumo en el 2007, los precios proyectados para 2017 serían inferiores en un 5% en el caso del trigo y un 13% en el caso del maíz.
5. Mayor inversión en investigación y desarrollo y en obras de riego para la producción agropecuaria. Un ejemplo de ello es el compromiso inicial del Banco Mundial y el gobierno de Gran Bretaña para duplicar las contribuciones al CGIAR (*Consultative Group for International Agricultural Research*). También surgió una recomendación sobre esto en la reunión del Grupo de los 8. Sin embargo, estas decisiones podrían ser afectadas negativamente por la crisis financiera internacional.
6. Reconsideración de los alimentos genéticamente modificados (OGM), tanto con relación a la legislación como al comportamiento de los consumidores. Un ejemplo de esto es la eliminación de la prohibición para usar frutosa que contenga OGM en bebidas por parte de Japón y Corea.

4.4. Algunas Proyecciones y Conclusiones sobre los Precios de los Alimentos

¿Qué se puede concluir a partir del análisis desarrollado en las secciones anteriores?

En primer lugar, es evidente que hay un efecto importante de las variables monetarias y financieras que introducen volatilidad en los mercados de las materias primas y una acción conjunta por parte de los inversores que apostaron a mayores aumentos de precios. Esta burbuja económica comenzó a disolverse a mediados de este año afectando la perspectiva colectiva de los principales actores en dichos mercados. El Gráfico 4 muestra la toma de posiciones largas en el mercado de futuros de Chicago de enero a agosto en trigo, maíz y soja. Puede verse que las mismas comienzan a disminuir en mayo y más significativamente en agosto de este año. Esto contribuye a explicar la disminución del precio de las principales materias primas agrícolas en los últimos meses.

Las perspectivas anteriores están asociadas al comportamiento de la economía mundial, que ha entrado en la fase descendente del ciclo económico, tal como ha argumentado Díaz-Bonilla (2008), desencadenada primero por la crisis inmobiliaria de los Estados Unidos y ahora más claramente por la crisis financiera internacional. Si bien la crisis financiera tiene su epicentro en los Estados Unidos, se ha extendido a otros actores importantes de la economía mundial, especialmente la Unión Europea (Ver Gráfico 5).

En segundo lugar, la presencia de una fase descendente del ciclo económico, acelerada en forma dramática por la crisis financiera internacional, afectará en forma directa y más estructural la situación del mercado internacional de alimentos. En una primera etapa, el crecimiento económico de los países desarrollados será más lento y por lo tanto la demanda por productos industriales de China, India y de otros países en desa-

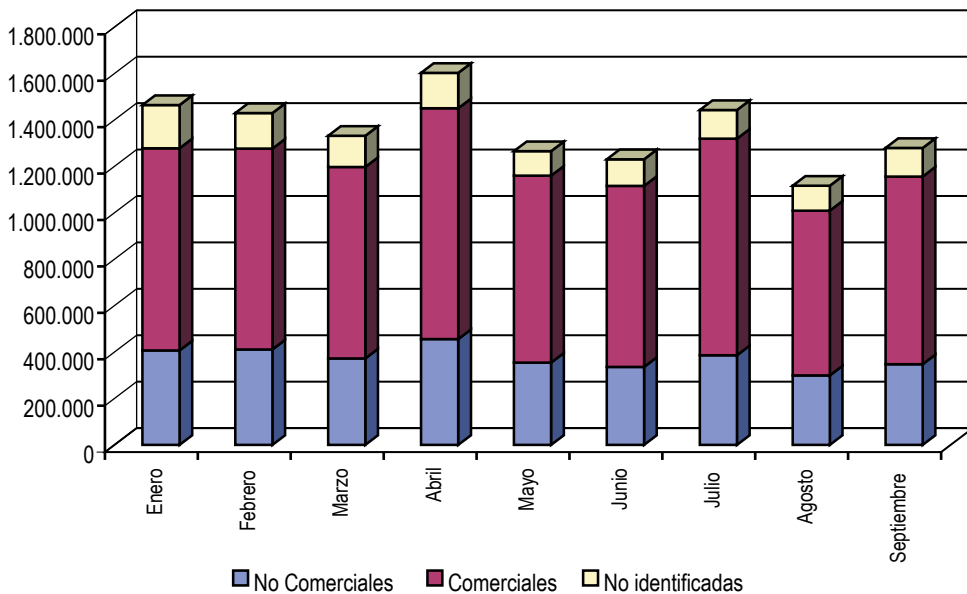
rollo disminuirá. Esto terminaría afectando negativamente el crecimiento económico y consecuentemente el consumo de alimentos y la capacidad de importación de dichos países.

Gráfico 4

Posiciones largas en trigo, maíz y soja

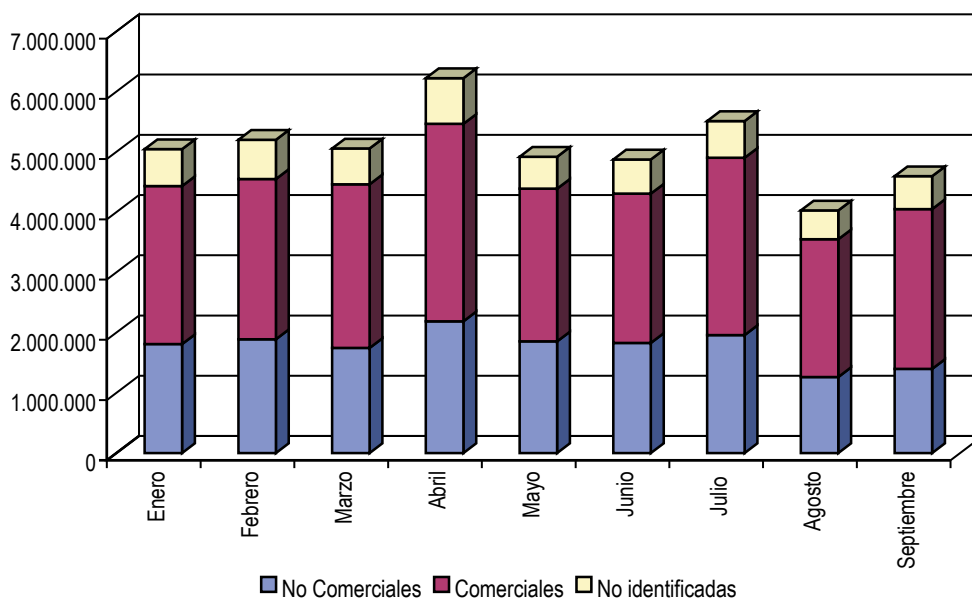
a. posiciones largas en Trigo, 2008

números de contratos futuros (5.000 Bushels)

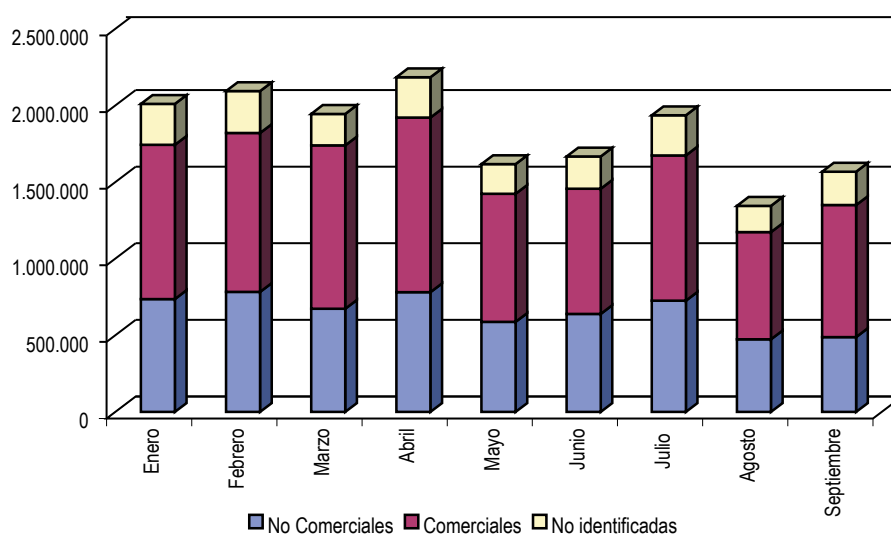


b. posiciones largas en Maíz, 2008

números de contratos futuros (5.000 Bushels)



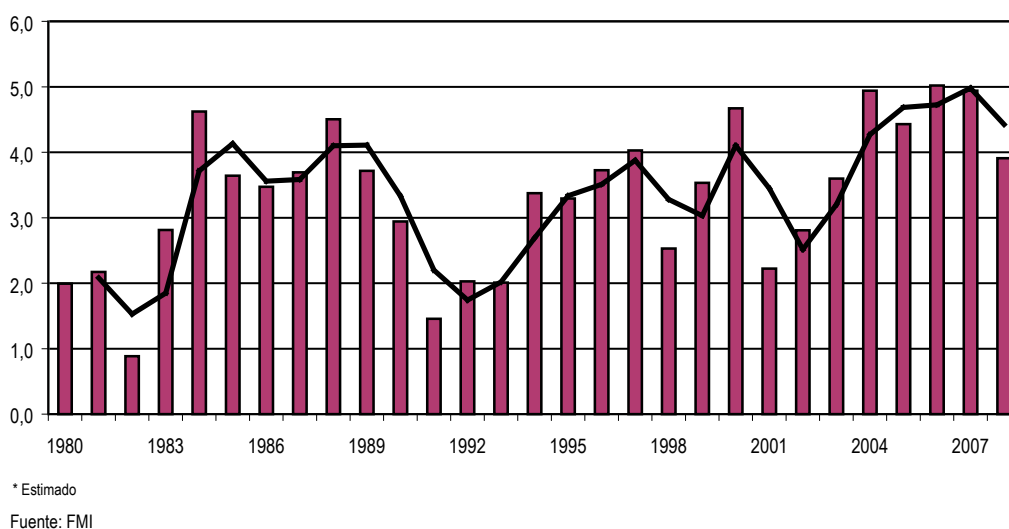
c. posiciones largas en Soja, 2008
números de contratos futuros (5.000 Bushels)



Fuente: US Commodity Futures Trading Commission. Chicago Board of Trade

Gráfico 5

Ciclos económicos mundiales
tasa anual de crecimiento del PIB, en porcentaje



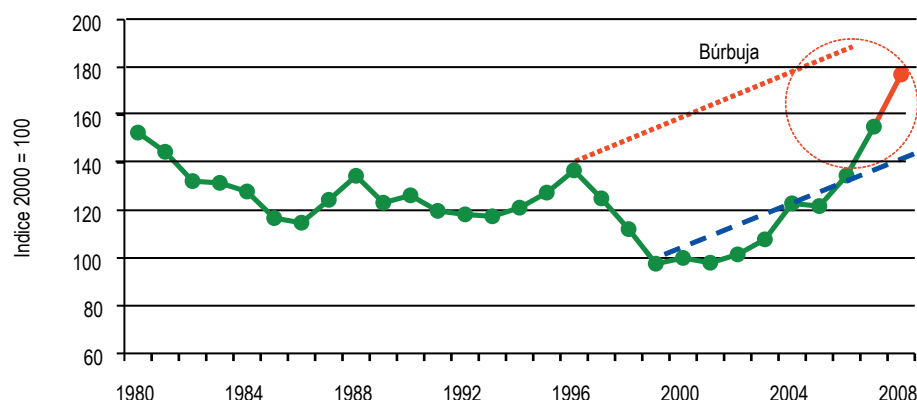
La profundidad y extensión en el tiempo de la fase descendente de la economía mundial, agravada por la crisis financiera internacional, es difícil de prever y estará vinculada al éxito de las políticas macroeconómicas que sigan las grandes economías, incluyendo los grandes países emergentes como China, India, Brasil y otros. Algunos de estos países, como por ejemplo China, podrían, a través de políticas macroeconómicas expansivas basadas en las enormes reservas monetarias de que disponen, atenuar los efectos de la crisis económica mundial manteniendo una tasa de crecimiento razonable y por lo tanto su capacidad importadora de productos agropecuarios.

En tercer lugar, mirando hacia el largo plazo las fuerzas estructurales que comenzaron a manifestarse durante la última década, vinculadas a una expansión del consumo en los países en desarrollo, volverán a alterar el equilibrio histórico entre la oferta y la demanda de alimentos empujando los precios de los alimentos a la suba.

Estos efectos contrapuestos y su impacto potencial sobre el precio de los alimentos aparecen sintetizados en el Gráfico 6. La línea punteada expresa el posible efecto de las variables estructurales vinculadas a la oferta y la demanda, mientras que la línea de guiones muestra el impacto del comportamiento de los *traders* en el mercado de Chicago. El impacto acumulado de ambos factores habría resultado en el incremento de los precios desde 2006.

Gráfico 6

Evolución del Índice de precio de los alimentos



Fuente: FMI y Cap (2008)

En cuarto lugar, la suba de precios puso en marcha una serie de mecanismos de ajuste, tanto del lado de la oferta como de la demanda. La efectividad de estos mecanismos de ajuste es difícil de prever al estar fuertemente determinados por los elementos centrales de las políticas instrumentadas por los principales actores en el comercio mundial de alimentos. En la medida que los países respectivos actúen con energía y convicción en implementar políticas dirigidas a aumentar la producción y no instrumenten medidas que, con el objetivo de proteger a los consumidores, afecten negativamente a la oferta, el ajuste será más eficaz y los precios internacionales de los alimentos tenderán a estabilizarse pero muy probablemente con una tendencia a la suba para la próxima década y tal vez por más largo plazo. En este análisis de largo plazo dos fuerzas principales estarán en juego. Por el lado negativo, la creciente dificultad de incorporar tierras adicionales a la producción agrícola y el progresivo agotamiento del agua potable para riego. Por el lado positivo, los posibles avances de la biotecnología y su impacto sobre los rendimientos y la adaptabilidad de la plantas a condiciones ecológicas más adversas. El efecto final de largo plazo de estos procesos es difícil de calcular.

Es importante señalar que las proyecciones disponibles, deslizadas por diversos organismos y autores independientes, no muestran resultados del todo consistentes. Por ejemplo, las proyecciones de la OECD/FAO, del USDA y del Banco Mundial (*World Bank, 2008 b*) sugieren una suba durante los próximos tres años y luego un probable descenso mientras que Llach y Harriague (2008) sugieren una demanda mundial y precios en expansión hasta el 2020.

5. Consecuencias y oportunidades para la Argentina: algunos temas de política económica y comercial

El comportamiento de los precios de los cereales y oleaginosas está teniendo un cúmulo de efectos económicos y comerciales de corto plazo y creando nuevas oportunidades y desafíos productivos.

5.1. Impactos sobre la pobreza, la seguridad alimentaria y la desnutrición

El rápido incremento de los precios tuvo un impacto negativo sobre la seguridad alimentaria, el nivel de ingresos y la nutrición de los sectores más vulnerables de la población. Los sectores pobres gastan una proporción mayor de su ingreso en alimentos. Esto significa que en condiciones de un rápido incremento del precio de los alimentos el índice de inflación para las personas pobres es mayor que para el promedio del país. Estimaciones del Banco Mundial (*World Bank*, 2008 a) indican que el índice de inflación para las personas pobres ha sido, en América Latina, casi 3% superior al del promedio general.

Por otra parte, dado que el incremento de precios ha sido más alto en los cereales, oleaginosas y lácteos, que son componentes importantes de la canasta básica de alimentación, el efecto negativo también se manifiesta en los sectores rurales que producen otros productos que no se han beneficiado con un aumento significativo de los precios. Esto es particularmente importante en el interior del país, en regiones especializadas en otros cultivos que no tuvieron aumentos de precios y en los cuales la crisis internacional podría afectar negativamente la demanda.

Este es un desafío en relación al cual el gobierno ha instrumentado distintas políticas para contrarrestar los efectos indeseados en el corto plazo, basadas principalmente, en el control de precios ya sea en forma directa o a través de medidas impositivas y de control cuantitativo sobre las exportaciones de estos productos. El impacto potencial que estas políticas podrían tener sobre la producción y la capacidad exportadora del país no ha sido evaluado.

5.2. Flujos comerciales y negociaciones internacionales

El Cuadro 1 en la Sección 4.1 muestra la considerable concentración de la demanda y la oferta neta de productos agropecuarios en unos pocos países. Estas cifras son una ilustración de la creciente concentración de la exportación de materias primas que, frente a una posible escasez mundial de los principales productos alimentarios, podría afectar los flujos comerciales tradicionales y recrear los acuerdos comerciales bilaterales de largo plazo entre Estados soberanos. La reciente propuesta hecha por un país asiático, que finalmente no prosperó, de crear un acuerdo para el arroz similar a la OPEP, es un ejemplo de las fuerzas económicas y las respuestas políticas que se podrían considerar en el futuro.

Por otra parte, es evidente que la situación de los mercados internacionales afecta las posiciones de negociación de muchos países y que tiene una incidencia importante en el resultado que hasta ahora presentan las negociaciones multilaterales. Los países exportadores recibían, al momento de la reunión ministerial de la OMC de julio de 2008, altos precios para sus productos agrícolas y por lo tanto, algunos de ellos, como Argentina, estuvieron menos dispuestos a hacer concesiones arancelarias vinculadas a sus mercados de productos industriales. Algunos países importadores se sumaron a esta posición, como por ejemplo la India, considerando que era posible proteger las ventajas ya obtenidas por sus productores agropecuarios, que son en su mayoría pequeños y relativamente pobres, sin tener que hacer concesiones en el sector industrial.

Adicionalmente, un número importante de países pequeños prefirieron no perder instrumentos de protección, como las salvaguardias en un momento de alta inestabilidad e incertidumbre de los precios internacionales de los alimentos.

La crisis financiera internacional ha creado, de manera súbita y un poco sorprendente, una nueva realidad con precios en baja y pronósticos poco alentadores en relación al crecimiento de la economía mundial y, consecuentemente, a la demanda y los precios de los alimentos. En este contexto es difícil esperar que las negociaciones multilaterales puedan concluirse en un futuro cercano. Frente a esta situación es importante recordar que tres destinos, la UE, Brasil y China reciben dos tercios de las exportaciones argentinas, lo cual sugiere que deberían ser el foco de nuestra atención y de nuestros esfuerzos de negociación internacional.

5.3. Las nuevas oportunidades para la producción agropecuaria: la revalorización de los recursos naturales agrícolas

Altos precios de los alimentos crean nuevas oportunidades, especialmente en los países con ventajas comparativas naturales para la producción agropecuaria. Pero es importante resaltar que las oportunidades no solo se manifiestan para los países exportadores netos. Otros países que son importadores netos y que tenían pocas posibilidades de competir con importaciones provenientes de otros países, podrían hacerlo ahora con este nuevo vector de precios internacionales. Esta alternativa es particularmente posible en forma articulada con el consumo derivado del turismo y en nichos de mercado asociados a cultivos locales. Consecuentemente, mercados que existían antes de la crisis podrían comenzar a desaparecer, o por lo menos a perder importancia relativa.

Una consecuencia de estas nuevas condiciones de producción es la revalorización de los recursos naturales agrícolas como fuente de producción y crecimiento económico.

Un tema de particular importancia para la Argentina es el creciente interés que podría desarrollarse en la adquisición de tierras agrícolas por capitales no agrarios e inclusive transnacionales. Estas corrientes de inversión acentuarían las tendencias hacia la concentración de la estructura agraria y, potencialmente, a un crecimiento de la propiedad extranjera de las tierras agrícolas.

Estas tendencias son temas con consecuencias económicas y políticas importantes que sugieren la importancia de definir objetivos claros en esta materia e instrumentar las políticas públicas necesarias y consistentes con dichos objetivos.

5.4. Nuevas Oportunidades Productivas: la actividad rural como elemento dinámico del desarrollo

El aumento de los precios internacionales y el agotamiento de los recursos naturales agrícolas como la tierra y el agua de riego, a nivel mundial, significan una revalorización económica de la actividad agropecuaria. Es una oportunidad evidente para la Argentina que cuenta con abundantes recursos naturales y es un exportador neto de alimentos. En estas condiciones, la producción agropecuaria se podría convertir en un pilar central del desarrollo económico. Esto requerirá nuevas estrategias de desarrollo rural, su articulación con las políticas de desarrollo industrial y el desarrollo de los necesarios marcos normativos y de regulación que aseguren la eficacia en el uso y la sustentabilidad de los recursos naturales.

5.5. Especialización Productiva y Vulnerabilidad frente al Mercado: el desafío de la diversificación y agro-industrialización

La expansión reciente de la producción y de las exportaciones agropecuarias ha estado concentrada en un conjunto limitado de productos con escaso valor agregado y una considerable vulnerabilidad a las potenciales variaciones de los precios de los principales productos primarios.

Frente al nuevo contexto internacional más favorable para la producción agropecuaria, el desafío es la diversificación productiva y la agro-industrialización de sus productos. Esto requiere políticas económicas específicas que incentiven la inversión y el desarrollo tecnológico aunadas a una agresiva estrategia de penetración de mercados. Para ello hace falta una alianza público-privada similar a la que utilizaron algunos países asiáticos para desarrollar sus industrias automotriz y electrónica.

En estas estrategias, el desarrollo de la competitividad internacional es el eje principal de la discusión y dentro de ésta, la innovación tecnológica es el instrumento central. En el sector agropecuario, las políticas públicas y la propia labor del estado en la generación de conocimientos y tecnologías son de gran importancia. Sin embargo, la creciente importancia de la transferencia internacional de tecnología y el papel del sector privado en este proceso hacen necesaria una política expresa de articulación internacional y de acuerdos tecnológicos con el sector privado tanto nacional como transnacional.

5.6. Concentración Económica y Transnacionalización: ¿una amenaza para la agricultura familiar?

La extraordinaria expansión y modernización de la mayor parte de la agricultura argentina ha estado acompañada, al igual que en algunas otras partes del mundo, por un proceso de concentración económica y, en algunos casos, de transnacionalización, especialmente en la fase agroindustrial. Estos procesos de cambio en la estructura agraria y social en el ámbito rural es consecuencia de diversos factores, incluyendo las crecientes economías de escala de algunas de las tecnologías incorporadas y de la creciente concentración de la demanda y los canales de comercialización.

El incremento de los precios internacionales de la producción agrícola y la creciente escasez de los recursos naturales agrícolas podrían impulsar un renovado interés por la posesión de los recursos naturales y por la producción agrícola, lo cual acentuaría los procesos de concentración de la propiedad territorial, incluyendo la entrada de capitales transnacionales. Estas tendencias podrían significar una amenaza potencial para la agricultura familiar que tendría dificultades para competir con estas empresas por la posesión o el uso de la tierra agrícola.

En este sentido es importante implementar marcos normativos y políticas públicas que, sin coartar el desarrollo de nuevas formas de organización de la producción, promuevan y apoyen la agricultura familiar y aseguren la transparencia de los mercados y la igualdad de oportunidades de las distintas formas de producción.

5.7. Revalorización de las Políticas Productivas y Comerciales: la Importancia del largo plazo

La crisis alimentaria ha generado un redescubrimiento de las políticas sectoriales que afectan en forma directa a la producción agropecuaria y al consumo de alimentos. La FAO ha publicado recientemente un documento en el cual se construye un inventario de las políticas que han sido utilizadas en el mundo en esta materia y donde se analizan sus posibles impactos (FAO, 2008).

Es evidente que, ante la magnitud de la crisis, este es un tema de especial importancia y urgencia y que el país debe definir las políticas más adecuadas a sus condiciones particulares. Sin embargo, la determinación de dichas políticas debería tomar en cuenta dos elementos que tienen una amplia generalidad. Primero, las políticas que se instrumenten deben mantener un adecuado equilibrio entre sus impactos en el corto y el largo plazo. Una política demasiado agresiva o mal diseñada dirigida a controlar los precios al consumidor podría desalentar la producción en el mediano y largo plazo y consecuentemente agravar el problema. Segundo, el diseño y selección de las políticas debe ser consistente con las capacidades institucionales existentes. Por ejemplo, tanto la aplicación de subsidios a la producción que intentan discriminar por tipos de productores o regiones geográficas, como los subsidios directos al consumo, requieren de un nivel de información sobre los beneficiarios y de capacidades operativas por parte de los organismos públicos encargados de su aplicación que no están disponibles en la actualidad.

5.8. La Producción Agropecuaria y la Vida Rural: la necesidad de descentralizar las políticas públicas y crear una nueva institucionalidad agropecuaria

El espacio rural, tal como lo han demostrado algunos países desarrollados y especialmente la Unión Europea en la concepción de sus políticas y programas para la agricultura y el desarrollo rural, es mucho más que la producción agropecuaria. La visión del desarrollo rural desde una perspectiva territorial es un intento de captar conceptual y estratégicamente esta visión más amplia y compleja de lo rural en la cual se enfatizan las interrelaciones productivas, tecnológicas y comerciales entre la producción agropecuaria y el conjunto de actividades económicas no agrícolas. Esta red de actividades económicas tiene un componente espacial y social que sustentan comportamientos, tanto individuales como del núcleo familiar, que generan un entramado económico y social complejo y diverso.

Atender a esta especificidad espacial requiere de políticas específicas y de instituciones que reconozcan y se adecuen a esta realidad heterogénea y compleja. Una consecuencia natural de esta observación es que la estructura del estado debe tener un adecuado nivel de descentralización política, financiera y operacional que permita la necesaria flexibilidad y transparencia de la acción del estado y la participación de los actores sociales locales. Lograr este objetivo requeriría el desarrollo de una nueva institucionalidad agropecuaria.

6. Bibliografía

Banse, M., P. Nowicki, Hans van Meijl (2008). *Why are current World food prices so high?* LEI Wageningen UR.

Cap, Eugenio (2008). "La Productividad del Sector Agropecuario Argentino en el Mediano Plazo; Potencial y Restricciones." Presentación en INTA. La Falda, Córdoba.

CEPAL (2005). *Panorama 2005. El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Documento de proyecto, No 30 (LC/W.30). Santiago de Chile: CEPAL.

de Ferranti, David, Guillermo Perry, *William Foster*, Daniel Lederman y *Alberto Valdés* (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C.: Banco Mundial.

Díaz-Bonilla, Eugenio (2008). Presentación en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Buenos Aires, Argentina.

FAO (2008). Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos. Guía para medidas inmediatas a nivel nacional. Roma: FAO.

Llach, Juan José y María Marcela Harriague (2008). *El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020: Una oportunidad sin precedentes para la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.

Trejos, Rafael, Joaquín Arias, Oswaldo Segura y Eliécer Vargas (2004). *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*. San José (Costa Rica): IICA.

World Bank (2008 a). *Rising Food Prices. The World Bank's Latin America and Caribbean Region Position Paper*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2008 b). *Addressing the Food Crisis: The Need for Rapid and Coordinated Action*. Para: Group of Eight, Meeting of Finance Ministers; Osaka, June 13-14, 2008.

World Bank (2007). *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. Washington D.C.: World Bank.