



Documento Discusión 1

CADTM

Alzas en los Precios
de Alimentos:
Una Mirada desde América Latina

Junio 2011

Documento preparado por Daniel Munevar / danielmunevar@cadtm.org

CADTM 345 Rue de l'Observatoire, Lieja, Belgica www.cadtm.org

Tabla de Contenidos

Introducción	1
Evolución Internacional de los Precios de Materias Primas	2
Efectos Sociales	5
Análisis de las Causas	9
Mayor demanda de alimentos por parte de China?	9
Agrocombustibles y su impacto sobre la demanda global de alimentos	11
Desregulación y Especulación Financiera	14
Implicaciones para América Latina	17
Referencias	25

Introducción

Los documentos de discusión del CADTM tienen como propósito brindar información relevante respecto a temas de coyuntura económica que tengan implicaciones para el bienestar de los pueblos de América Latina y el Caribe. De esta forma pretenden contribuir a alentar debates respecto al modelo de desarrollo de la región.

En el presente documento se abordara el origen, consecuencias e implicaciones del alza en los precios de los alimentos para la región. El análisis esta dividido en 4 secciones. En la primera parte, a forma de contexto, se muestra la evolución de los precios de las materias primas en general, y de los alimentos en particular durante los últimos años. La sección 2 aborda los impactos sociales de la reciente evolución de los precios alimentos. En la sección 3 se analizan los diferentes argumentos que pretenden explicar el comportamiento de los precios. La sección 4 concluye con un análisis de las implicaciones de la dinámica de los precios de los alimentos para América Latina.

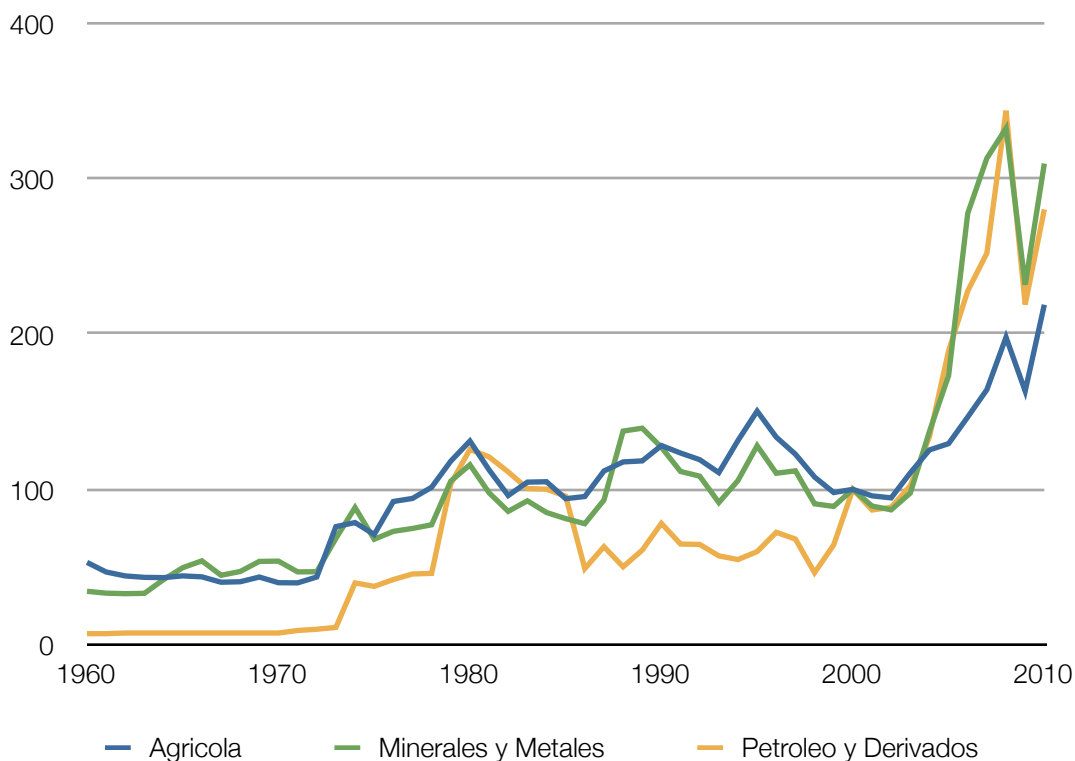
Comentarios y sugerencias son bienvenidos por el autor.

Evolución Internacional de los Precios de Materias Primas

El rápido incremento de los precios internacionales de las materias primas durante la última década ha reabierto el debate iniciado en los años 50 sobre la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de productos primarios. Conocida en el mundo académico como la hipótesis Prebisch-Singer, esta argumenta que existe un diferencial en la evolución de los precios de bienes industriales y materias primas. Dicho diferencial implica una tendencia permanente a la reducción en los términos de intercambio de los productores de materias primas. En términos prácticos esto implica que la compra de una canasta base de bienes industriales requiere crecientes volúmenes de exportaciones de materias primas por parte de los productores de estas.

Es necesario recordar que el punto clave del economista argentino Raul Prebisch no se refería simplemente a una observación estadística del deterioro de los términos de intercambio de países exportadores de materias primas. Su argumento consistía realmente en la observación que el potencial del crecimiento en la productividad de la actividad industrial era mucho más amplio que en la agricultura. No solo el potencial de producción es mayor, sino también su distribución. Mientras en la industria los incrementos en la productividad tienden a reflejarse en los salarios de los trabajadores, en la agricultura tales incrementos se reflejan en una caída en los precios de venta de dichos productos. Así, países especializados en la producción de materias primas no solo estaban condenados a recibir ingresos cada vez menores por sus exportaciones, sino que también quedaban atrapados en una trampa de lento crecimiento económico y bajos salarios. Es decir, una receta poco adecuada para el desarrollo de un país.

Gráfico 1 - Evolución Índice Precios Materias Primas - Índice 100 = 2000



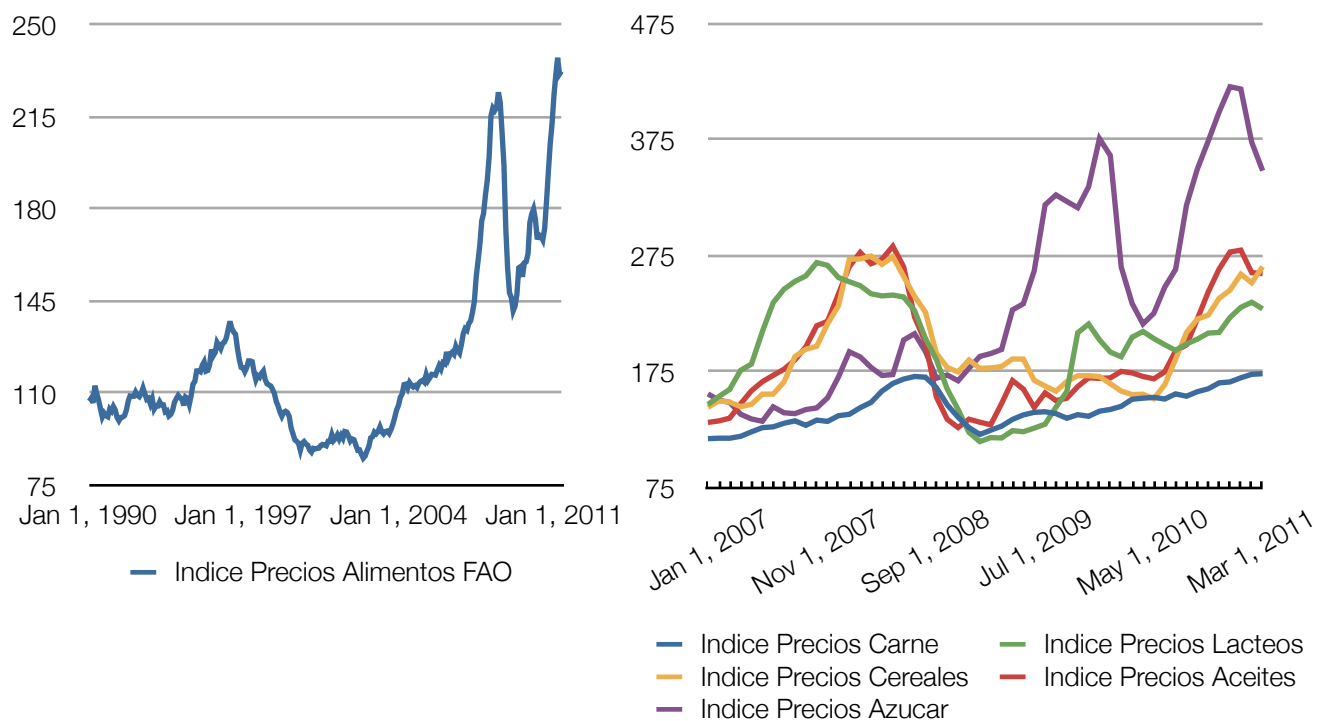
Fuente: UNCTAD, UnctadStat, disponible en: <http://unctadstat.unctad.org>

El gráfico 1 muestra la evolución del índice UNCTAD de precios de materias primas a lo largo de las últimas 5 décadas. En él se pueden observar como aparte de 2 episodios específicos, el primero en la década de los setentas y el segundo durante los últimos años, los precios de las materias primas tienden a seguir el patrón de declive señalado por Prebisch. Un análisis histórico muestra que las alzas en los precios de materias primas están relacionados fundamentalmente con interrupciones en la oferta debidas a crisis políticas y conflictos armados en las zonas de producción. En el caso del primer episodio, dichas interrupciones fueron causados por la inestabilidad y conflictos en Medio Oriente a lo largo de la década de los setentas. Sin embargo, una de las características más interesantes en el episodio más reciente es que no se ha observado una interrupción de la oferta global de materias primas. Así las causas de este segundo episodio requieren de un marco de análisis diferente sobre el que volveremos más adelante.

Desde el punto de vista estadístico, el reciente incremento en los precios de las materias primas se ha caracterizado por dos factores. En primer lugar es el corto periodo de tiempo en el cual tuvo lugar el grueso de dicho incremento. Entre Enero del 2003 y

Agosto del 2008, los precios del petróleo y minerales crecieron en términos nominales un 230%, mientras los precios de productos agrícolas duplicaron sus precios (World Bank 2010). Tras una pronunciada caída asociada a la crisis financiera en el 2008, los precios de las materias primas han vuelto a crecer rápidamente durante el último año situándose a un nivel cercano alcanzado en el 2008. El segundo factor tiene que ver con la inusual volatilidad en los precios. Durante los últimos años la variación de los precios ha alcanzado niveles nunca antes vistos en los mercados de materias primas. Este factor es importante ya que la elevada volatilidad dificulta la planificación tanto de productores como de consumidores de materias primas, lo cual tiene un efecto negativo directo sobre la actividad productiva (UNCTAD 2008).

Gráfico 2 - Índice de Precios de Alimentos FAO - Índice 100 = 2002-2004¹



Fuente: FAO (2011), FAO Food Price Index, disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>

¹ El Índice de Precios de Alimentos de la FAO es una medida del cambio mensual de los precios internacionales de una canasta de alimentos. Representa el promedio de 5 grupos de índices de precios de alimentos (representando un total de 55 series de precios), ponderado por la participación promedio en las exportaciones de cada uno de los grupos para el periodo 2002-2004. Los 5 grupos de índices son Carnes, Cereales, Lácteos, Aceites y Grasas, y Azúcar.

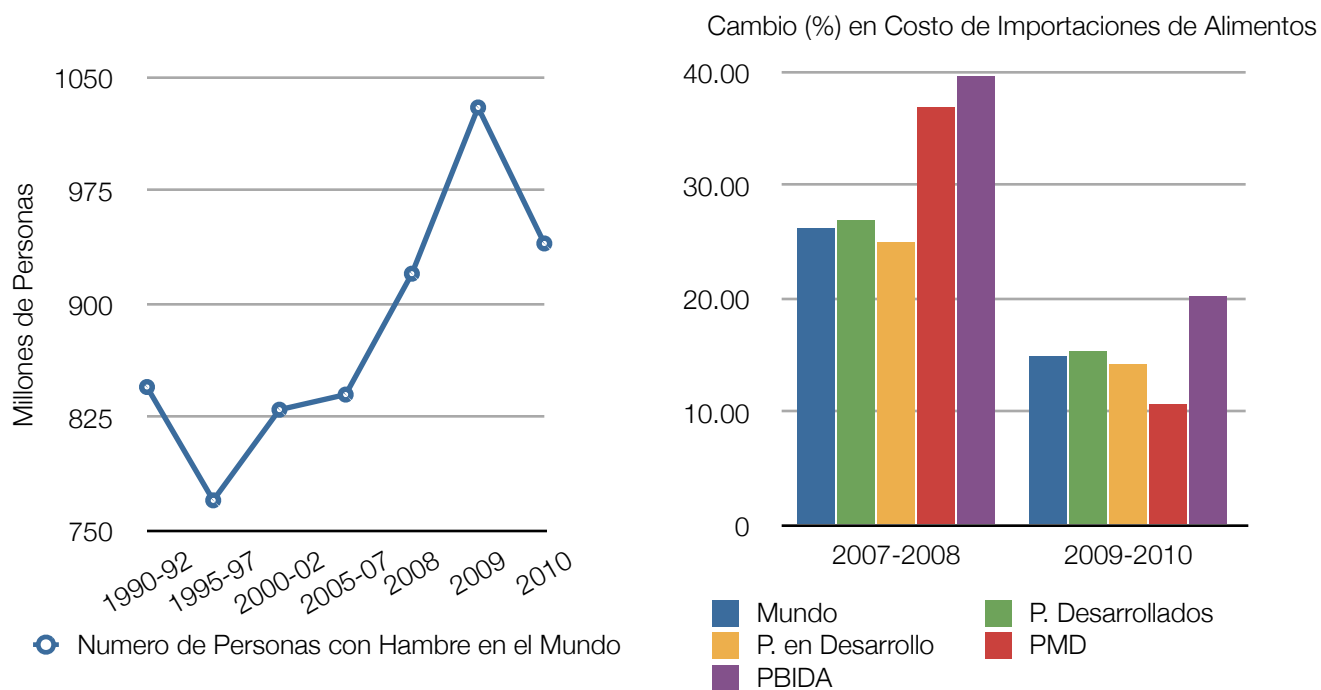
La anterior discusión es importante ya que permite poner en contexto la reciente evolución de los precios de los alimentos. El gráfico 2 muestra el Índice de Precios de Alimentos de la FAO desde 1990 hasta el 2011. Como en el caso de otras materias primas, el precio de los alimentos sufrió un rápido incremento entre 2006 y 2008, alcanzando su punto mas alto durante los últimos 30 años. Los grupos de alimentos que presentaron las alzas mas fuertes fueron los cereales (grupo que incluye el arroz), productos lácteos y aceites y grasas animales. Tras la crisis financiera se produjo una importante caída de los precios, seguida por una tendencia al alza la cual se aceleró a lo largo del 2010, registrando un crecimiento del 50%. Esta situación llevo a la FAO a declarar una alerta en Enero del 2011, debido a que el índice superó el récord establecido en el verano del 2008.

Efectos Sociales

Junto al petróleo y sus derivados, los alimentos constituyen el grupo de materias primas que tiene el mayor potencial de incidir en la vida diaria de las personas alrededor del mundo. Por ende las variaciones observadas durante los últimos años, han tenido un fuerte impacto sobre el bienestar de la población. Como veremos, los países de bajos ingresos, así como la población mas pobre a nivel global han terminado siendo los mas afectados por la dinámica de los precios de las materias primas.

De acuerdo con Jean Ziegler, Comisionado Especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación (2000-2008), el mundo cuenta con la capacidad para producir alimentos para alimentar a 12 mil millones de personas. A pesar de tal situación, la FAO estima que para el 2007, cerca de 25 mil personas morían de hambre cada día en el planeta. Antes del inicio de la crisis alimentaria se estimaba que alrededor de 800 millones de personas se encontraban en situación de hambruna. De dicha cifra, 50 millones se encontraban en la región de América Latina y el Caribe. El rápido crecimiento de los precios de los alimentos tuvo un efecto devastador sobre la calidad de vida de estas personas.

Gráfico 3 - Efectos del Incremento en los Precios de los Alimentos



Fuente: FAO (2008), FAO (2010), FAO Food Outlook Report 2008; 2010.

Nota: PMD - Países Menos Desarrollados; PBIDA - Países de Bajos Ingresos con Déficit de Alimentos

El gráfico 3 muestra algunos de los efectos de la subida de los precios de los alimentos. Es de resaltar el rápido incremento de personas con hambre en el mundo. Entre los años 2006 y 2008, cerca de 200 millones de personas se unieron al grupo que sufre hambre en el planeta, llevando esta cifra a un total 1020 millones de personas. Ello equivale a decir que en el pico de la crisis, 1 de cada 6 personas en el planeta se encontraba en situación de hambruna.

Sin embargo los efectos van mucho mas allá del incremento en el numero de personas con hambre. Según estimaciones de OXFAM, los cerca de 2500 millones de personas que viven con menos de 2.5 dólares al día destinan entre el 50 y el 80% de su presupuesto a la compra de alimentos². En la medida que el alza en los precios de los alimentos disminuyo fuertemente la capacidad de consumo de este grupo de población, termino empujando a la pobreza a mas de 150 millones de personas en todo el mundo

² De acuerdo al Banco Mundial (2010), el gasto en alimentación del 10% mas pobre de la población en América Latina varía entre un máximo del 83% en Honduras, a un mínimo del 32% en Brasil.

entre 2007 y 2009. Tal incremento ha implicado un fuerte retroceso para alcanzar la meta de reducción de la pobreza en el marco de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas (ADB 2008). Los efectos de tal incremento en la pobreza tienen efectos de largo plazo, toda vez las familias de bajos ingresos se vieron obligadas a reducir gastos en educación y salud para sus hijos con tal de asegurar una canasta mínima de alimentación (Mendoza 2010).

En el caso de América Latina los efectos sociales han sido mixtos. En su calidad de exportadora neta de alimentos, el aumento del precio de estos ha significado un incremento en los ingresos por exportaciones y altas tasas de crecimiento. Desde el punto de vista de la pobreza, la crisis económica y alimentaria del periodo 2007-2009 ha significado una estabilización de la tasa de pobreza moderada, medida como ingresos inferiores a US\$4 por día, en un nivel cercano al 30%. Si se desagrega la región en sus diferentes componentes, solamente en América Central y México se presentaron incrementos en las tasas de pobreza en el orden del 5% (Banco Mundial 2010). Por otra parte, dado el efecto desproporcionado que tiene sobre la población de bajos ingresos, el alza de los precios de alimentos ha incrementado la desigualdad a nivel regional. El hecho que América Latina ha sido una de las regiones que ha visto los mayores incrementos en los precios locales de alimentos durante el último año señala que tal vez los efectos sociales más fuertes aún están por darse (UNICEF 2011).

Otra forma de analizar el efecto negativo del incremento de los precios de los alimentos sobre la población más pobre, y por ende vulnerable del planeta, es observar el comportamiento del costo de las importaciones de estos. Para el periodo 2007-2008, la factura por importaciones de alimentos creció en casi un 40% para los Países de Bajos Ingresos con Déficit de Alimentos (PBIDA) y en 37% para los Países Menos Desarrollados (PMD). Durante el último año este incremento ha sido del 20 y 10% respectivamente. En el gráfico 3 se puede ver como el crecimiento de la factura por importaciones de los PBIDA ha sido superior si es comparado con otros grupos de países con mayores niveles de ingresos. Es importante señalar que mientras en el primer episodio, los principales causantes del incremento en el costo de las importaciones fueron el arroz y el trigo, en el episodio más reciente los elementos claves son los productos lácteos y los aceites vegetales y grasas animales (FAO 2010).

Más allá del aspecto coyuntural del alza de precios, los problemas enfrentados por los PBIDA y PMD tienen raíces estructurales. Desde principios de los años ochentas, la agricultura sufrió una caída constante en los niveles de inversión en estos países. A consecuencia de la implementación de planes de ajuste impulsados por el FMI y el Banco Mundial, las políticas de subsidios y protección al sector agrícola fueron retiradas a lo largo de las últimas décadas (UNCTAD 2008). Al mismo tiempo se impulsó la liberalización de las importaciones de alimentos, mientras los países desarrollados mantuvieron los subsidios y protección a su sector agrícola. Esta combinación de factores golpeó fuertemente a los agricultores de los PMD, incrementando la dependencia de estos países de alimentos importados y por ende aumentando su exposición a cambios en los precios internacionales de los alimentos. Los resultados desastrosos de la pérdida de la soberanía alimentaria pueden observarse claramente en la reciente crisis alimentaria.

La muestra más crítica del efecto negativo de las políticas del FMI y el Banco Mundial es el caso de los países bajo la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries). Puesta en marcha desde 1996, esta iniciativa ha tenido como objetivo la reducción de la deuda en un grupo de 40 países de bajos ingresos, con altos niveles de deuda a cambio de la implementación de estrictos programas de ajuste. Tras años de implementación de dichos programas, el incremento de los precios de las materias primas ha eliminado por completo los magros resultados alcanzados en términos de reducción de deuda. De acuerdo al CAP se estima que para una muestra de 17 países, el costo asociado al incremento de los precios del petróleo ha superado los ahorros generados por la reducción de la deuda en el marco de la iniciativa HIPC (CAP 2006). En su calidad de importadores netos de petróleo, y en la mayoría de casos de alimentos, los países HIPC son especialmente vulnerables a la volatilidad en los precios de estas materias primas. A pesar de esta situación, no se ha ofrecido ninguna respuesta por parte de organismos internacionales para contrarrestar el impacto negativo de la actual coyuntura.

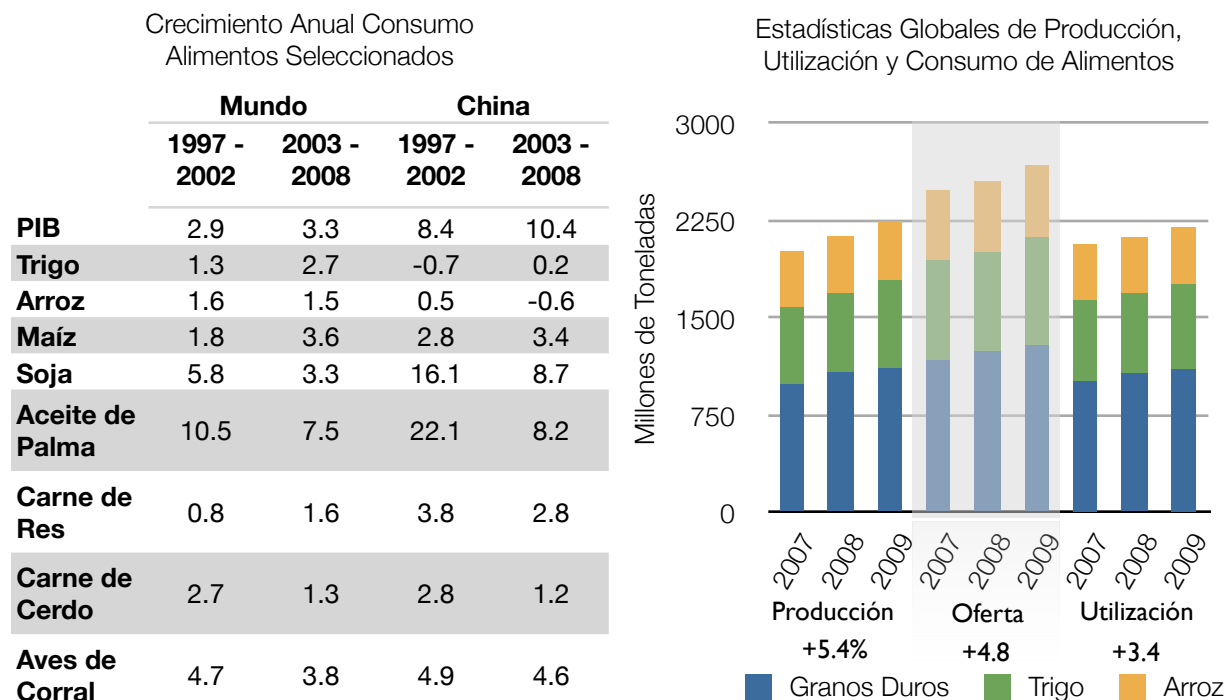
Análisis de las Causas

La falta de una clara explicación, en la forma de interrupciones de la oferta de materias primas a nivel global, detrás de la reciente evolución de los precios de dichos productos ha abierto un debate sobre las causas detrás de este fenómeno. Los argumentos pueden dividirse en tres grupos diferentes:

1. El rápido crecimiento económico de China y otros países del sudeste asiático ha incrementado la demanda de productos primarios por parte de estos países. La presión que este rápido incremento de la demanda ha causado en los mercados de materias primas esta detrás de la reciente evolución de los precios de tales productos.
2. La utilización de cultivos para la elaboración de agrocombustibles ha desviado de forma creciente tierras y recursos para la producción de estos últimos. La nueva conexión entre la evolución de los precios de la energía y los cultivos agrícolas permite explicar el incremento en los precios de los alimentos.
3. La desregulación de los mercados de futuros de materias primas ha inducido a la creciente participación de especuladores financieros en tales mercados. La especulación por parte de estos agentes ha creado distorsiones en los mecanismos de formación de precios, lo cual explicaría la alta volatilidad observada recientemente.

Mayor demanda de alimentos por parte de China?

Una de las explicaciones mas citadas por la prensa y los organismos financieros internacionales tiene que ver con el incremento en la demanda de materias primas por parte de China y otros países del sudeste asiático. Para el 2006 se estima que China representaba el 20% del consumo global de trigo, maíz, arroz y soja. En el caso de este ultimo cultivo, China representa el 40% del consumo global. Dada su elevada participación en la demanda total se desprende que un rápido incremento en la demanda de alimento por parte de China tenga un fuerte efecto sobre los precios de estos.

Gráfico 4 - Evolución Consumo Mundial de Alimentos

Fuente: World Bank (2010); FAO (2010).

El gráfico 4 muestra la evolución de la oferta y demanda global de alimentos, haciendo énfasis en las tendencias de consumo de China. La tabla muestra como a pesar del rápido crecimiento económico de China durante la última década, la demanda de alimentos por parte de este país no ha crecido a una tasa superior a la del resto del mundo. Dentro de los productos señalados, en los únicos casos en los cuales el crecimiento del consumo en China superan al crecimiento mundial durante los últimos 5 años, son la soja, el aceite de palma, la carne de res y aves de corral. Si se observan por otra parte las tendencias globales de producción y consumo de alimentos a nivel global queda claro que la producción y oferta general³ de estos creció a un ritmo más rápido que la utilización durante el periodo 2007-2009. Lo que estas cifras muestran es que no es posible justificar el incremento de los precios para tales años sobre la base de las dinámicas de oferta y demanda en los mercados mundiales de alimentos.

³ La diferencia entre la producción y la oferta general de alimentos se ve explicada por el uso de las reservas de estos. Es importante resaltar que la utilización de alimentos incluye su uso para la elaboración de agrocombustibles.

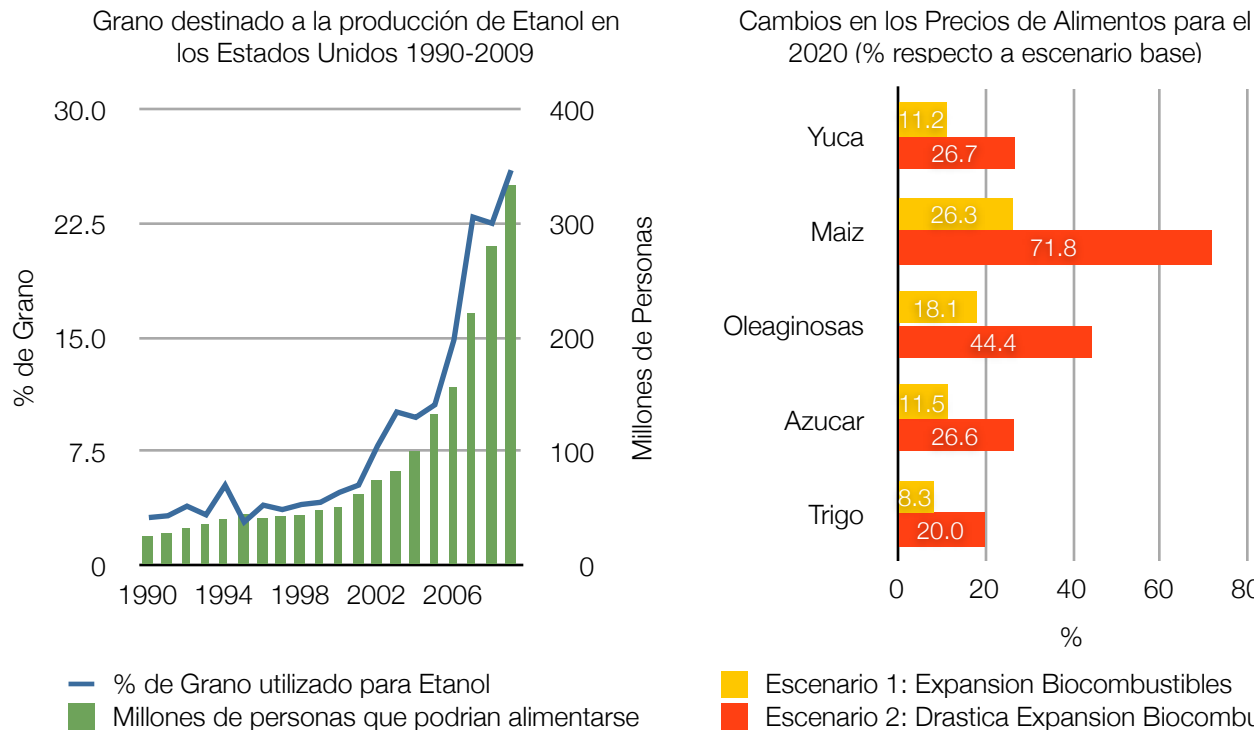
A diferencia de lo ocurrido entre 2007 y 2009, para el periodo más reciente de alza de precios en los años 2010-2011 si se ha presentado una caída de la producción de granos, la cual ha influenciado de forma negativa los stocks disponibles. Mientras que la demanda global de granos mantuvo su tendencia de crecimiento estable, en alrededor de un 2% anual, la oferta total de granos lo hizo en un 1.2%. Ello se explica por caídas sustanciales en las cosechas de maíz y trigo (FAO 2011). Sin embargo, dados los altos precios de los últimos meses se espera un rápido crecimiento en la oferta de granos que compense por la reciente caída. Es claro que un desequilibrio temporal en la oferta y la demanda de granos en cuantías tan marginales difícilmente puede explicar el alza de cerca de 50% mencionada en la primera sección de este artículo.

Agrocombustibles y su impacto sobre la demanda global de alimentos

El crecimiento de la demanda de energía a nivel global, combinada con la necesidad de reducir las emisiones de dióxido de carbono, han llevado a la búsqueda de nuevas fuentes de energía renovable. Los agrocombustibles han sido una de las opciones que han recibido más atención por parte de gobiernos y el sector privado. Como ha sido señalado por la FAO, la utilización de alimentos para la elaboración de agrocombustibles representa una seria amenaza para la soberanía alimentaria de países y regiones enteras. La amenaza viene dada por 2 canales. El primero está relacionado con el desvío de cultivos tales como el maíz o el azúcar para la fabricación de etanol en detrimento de la alimentación de seres humanos. El segundo tiene que ver con el desplazamiento y reducción de otros cultivos para permitir la expansión de cultivos destinados a la producción de agrocombustibles.

En la medida que los agrocombustibles se han convertido progresivamente en sustitutos de los derivados del petróleo, incrementos en los precios internacionales de este último influyen directamente sobre la rentabilidad y por ende producción de agrocombustibles. Se estima que con las tecnologías de producción actuales, precios de USD\$70 por barril de petróleo aseguran la competitividad de la producción de agrocombustibles (OECD 2006).

Gráfico 5 - Impacto de Agrocombustibles en los Mercados Mundiales de Alimentos



Fuente: EPI (2010), IFPRI (2007)

Notas: Escenario 1 se refiere a una expansión de acuerdo a los planes establecidos de inversión y producción de agrocombustibles en países y regiones relevantes.

Escenario 2 se refiere a una duplicación de los planes establecidos de inversión y producción de agrocombustibles en países y regiones relevantes.

El gráfico 5 muestra el impacto de los agrocombustibles en la utilización de los cultivos de granos y precios de otros alimentos. En el caso de los Estados Unidos, la utilización de granos, fundamentalmente maíz, para la elaboración de agrocombustibles ha crecido rápidamente a lo largo de las últimas décadas. Para el año 2009 se estima que el 26% del total de grano cultivado en este país ha sido utilizado para la fabricación de etanol. Ello equivale a más de 100 millones de toneladas de grano, las cuales podrían ser utilizadas para alimentar a cerca de 330 millones de personas. A nivel global se estima que 150 millones de toneladas de grano, es decir el 12% de la producción mundial, fue destinada a la fabricación de etanol.

El elemento clave que permite explicar el rápido despegue de la producción de agrocombustibles, además del citado vínculo con los precios del petróleo y sus derivados, son los masivos subsidios otorgados por los gobiernos de los Estados Unidos y la UE

para este fin. Se estima que solo en los Estados Unidos, el gobierno otorga subsidios anuales por un valor cercano a los 7 mil millones de dólares, de los cuales el 90% es destinado directamente a la producción de etanol. Para poner este número en perspectiva ello equivale al 30% de los recursos destinados a cooperación internacional en el 2006. De mantenerse las políticas actuales de subsidios a los agrocombustibles entre el 2006 y el 2012 se estima que se destinarán entre 67 y 82 mil millones de dólares para este fin (UNDP 2008).

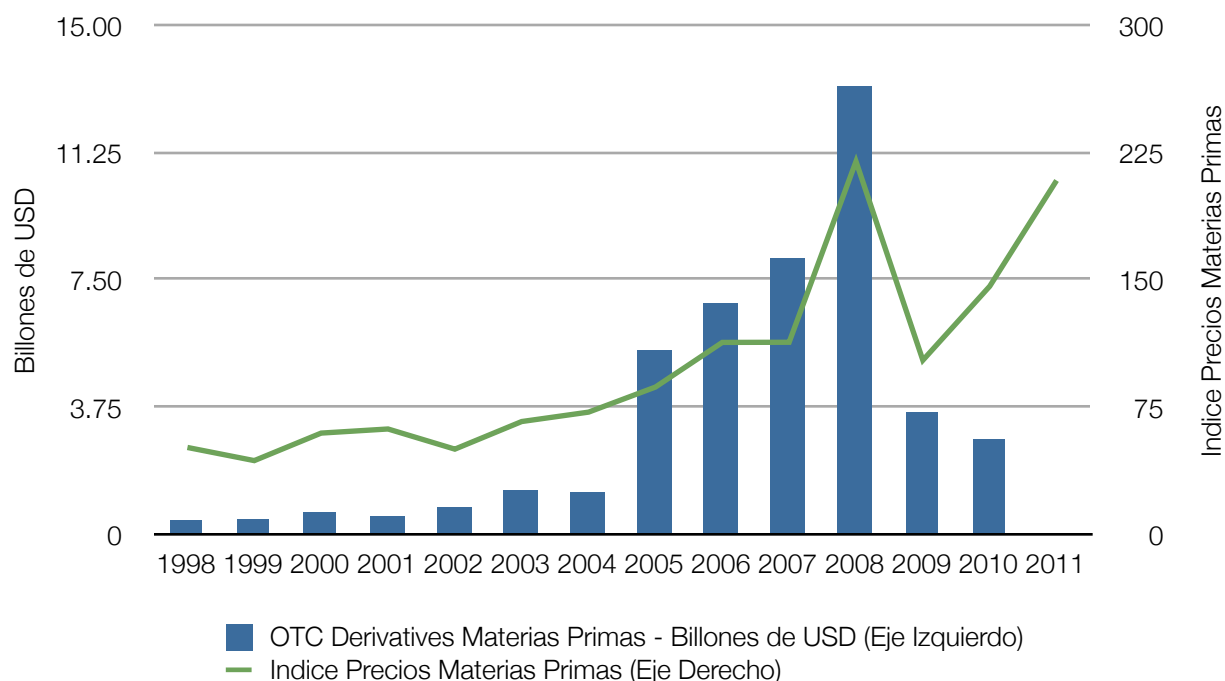
Ante un crecimiento bajo pero estable de la producción global de granos, el rápido aumento de la demanda de cultivos para la elaboración de agrocombustibles ha creado presiones sensibles sobre los precios de alimentos. El gráfico 5 muestra las proyecciones del IFPRI (2007) para el impacto sobre los precios de los alimentos en caso de mantenerse los planes establecidos de producción de agrocombustibles hasta el año 2020. Para el grupo de alimentos analizado se espera un alza promedio en los precios del 15.08%. En caso de que la expansión de los agrocombustibles tenga un carácter mucho más agresivo, el alza promedio en los precios puede alcanzar el 37.9%, liderados por una significativa alza en el precio del maíz superior al 70%.

En este sentido es importante resaltar que el incremento esperado de los precios estaría espaciado a lo largo de un periodo de 10 años. Es decir que a pesar que es claro que los agrocombustibles crean presiones sobre el precio de los alimentos, no pueden justificar completamente las fuertes alzas observadas en los últimos años. Esta observación se ve respaldada por diferentes estudios. Baier (2009) estima que la expansión de los agrocombustibles permite explicar un incremento del 27, 21 y 22% de los precios del maíz, soja y azúcar entre 2005 y 2008. Una revisión de la literatura disponible por parte del Banco Mundial (2010b) respalda estos resultados, señalando que los modelos utilizados influyen de forma significativa en las cifras alcanzadas. Ello permite explicar la gran variación en las estimaciones que ponen el rango de impacto en los precios entre un 5 y un 75% de la variación total en el caso de cultivos como el maíz y la caña de azúcar.

Desregulación y Especulación Financiera

A finales de la década de los noventa tuvo lugar un importante proceso de desregulación de los mercados de futuros y derivados financieros en los Estados Unidos. En el año 2000, la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), entidad encargada de regular actividades en los mercados de derivados financieros, perdió la potestad de supervisar e imponer límites a las actividades de especuladores a través de los *Over The Counter Derivatives* (OTC) (Ghosh 2011). Hasta ese momento los mercados de futuros de materias primas eran utilizados mayoritariamente por productores de estas para asegurar los precios de venta previo al proceso de extracción, y protegerse de caídas de dichos precios. Sin embargo una vez fueron eliminados los límites sobre las posiciones que bancos de inversión y otras entidades financieras podían tomar en este tipo de mercados, la situación cambió radicalmente.

Gráfico 6 - Derivados Financieros e Índice de Precios de Materias Primas



Fuente: Ghosh (2011), IMF Primary Commodity Prices Database, BIS (2011).

Nota: Billones se refiere a millones de millones

Posterior al proceso de desregulación se comenzó a registrar un sensible incremento en las posiciones de bancos de inversiones y otros especuladores financieros

en los mercados de futuros de materias primas a través de los OTC. Mientras en el año 2000 las posiciones con este tipo de instrumentos financieros en representaban menos de 500 mil millones de dólares, en la segunda mitad de la década se presentó una verdadera explosión en el crecimiento de los mismos, alcanzando una cifra de 13 millones de millones de dólares en el pico de los precios de las materias primas en el verano del 2008. Dicho fenómeno cambió radicalmente la estructura de los mercados de futuros de materias primas. En el periodo 2006-2008, cerca del 60% de las posiciones en tales mercados fueron tomadas por inversores no comerciales e inversores de índices (UNCTAD 2011). Estos inversores se caracterizan por su indiferencia respecto a los aspectos fundamentales del mercado y su comportamiento de “manada” en función de las expectativas de la evolución del mercado.

Es importante resaltar como el crecimiento en las posiciones de este tipo de inversores se corresponden con el incremento tanto en los precios como en la volatilidad de los mercados de materias primas. Los críticos al argumento de la especulación como principal fuerza detrás del rápido incremento de los precios de materias primas, señalan que correlación entre ambos factores no implica causalidad. Esto es, el hecho que se haya dado un crecimiento paralelo de la participación de agentes especuladores en los mercados de futuros de materias primas y de los precios de estas, no necesariamente apunta a que el primer fenómeno este detrás del segundo.

Para hallar este vínculo es necesario analizar la relación de los precios de los contratos a futuro con los precios de los contratos a entrega inmediata. En un mercado dominado por productores y comerciantes que buscan asegurar un precio determinado para su producto, los precios de los contratos a futuro se encuentran por debajo de los precios de los contratos a entrega inmediata. Ello se debe a que en condiciones normales, es mayor el número de productores que desean asegurar un precio determinado, que el número de especuladores deseando arriesgarse a una caída en los precios. El precio de los contratos a futuro es menor al precio de entrega inmediata de tal forma que existan los incentivos para la participación de dichos especuladores. La ganancia obtenida por este tipo de transacción se da por la convergencia del precio futuro hacia el precio de entrega, y es igual a la diferencia inicial entre estos dos. Este tipo de mercado se denomina *backwardation* (mercado invertido) (Kregel 2009).

Sin embargo en caso de que los especuladores sean la fuerza dominante en un mercado, el diferencial entre los precios futuros y de entrega inmediata cambia de signo y se vuelve positivo. Es decir los precios de futuros son superiores a los de entrega inmediata. Un mercado de este tipo se denomina *contango* y ha sido la condición imperante en los mercados de futuros de materias primas en el periodo 2004-2008 (UNDP 2008). Esta situación se debe a que los especuladores no tienen un interés intrínseco en los fundamentos del mercado. Están participando en el mismo para utilizar los derivados financieros de materias primas como contrapeso en de sus inversiones en otros tipos de activos como acciones y bonos de deuda pública. Siempre y cuando que los precios de las materias primas no se muevan en la misma dirección que los precios de los activos, tales como monedas, acciones, etc, es rentable para una firma invertir en este tipo de mercado sin importar la dirección absoluta del cambio de precios (Kregel 2009).

En este sentido, la eliminación de límites a las posiciones que pueden tomar especuladores financieros junto a la abundante liquidez presente en el periodo 2006-2008, y a lo largo del último año, permiten explicar la transformación que ha tenido lugar en los mercados de futuros de materias primas (Masters 2008). La evidencia disponible apunta entonces a que la activa participación de agentes financieros en los mercados de futuros de materias primas es la principal causa detrás del rápido crecimiento y volatilidad en los precios de dichos productos.

Implicaciones para América Latina

En su calidad de exportadora neta de materias primas, la región de América Latina se ha visto beneficiada desde el punto de vista macroeconómico por el incremento en los precios de las materias primas. A diferencia de otros periodos de rápido crecimiento económico, el ciclo que tuvo lugar entre el 2004 y el 2008 se dio en un contexto marcado por una balanza comercial positiva y una mejora importante en los términos de intercambio. Esta situación permitió que en la mayoría de los países de la región se produjera un proceso de acumulación de vastas reservas internacionales y reducción de la deuda publica externa.

Dada la magnitud del impacto que ha tenido la reciente coyuntura económica sobre los países es claro que los efectos de esta han ido mas allá de una mejora en los balances macroeconómicos de la región. Lo importante a resaltar en este sentido es el hecho que el incremento en los precios de las materias primas, como se ha mostrado en la sección anterior, no tiene raíces estructurales. Es decir, no es de esperar que puedan ser sostenidos en el tiempo toda vez que la principal fuerza detrás de los altos precios, esto es la actividad especulativa en los mercados de derivados, puede originar ganancias apostando tanto al alza como a la baja de los precios. Plantear una estrategia de desarrollo de largo plazo sobre un fenómeno inherentemente inestable e impredecible es a todas luces una política desacertada. Las políticas de subsidios, reducción de impuestos y otras medidas tales como la creación de incentivos para la atracción de inversión extranjera directa en el sector extractivo que están siendo implementadas en varios países de la región representarían entonces un serio error estratégico en materia de política económica.

La dimensión del desacierto queda revelada en toda su magnitud una vez se tienen en cuenta otra serie de factores. El primero de ellos tiene que ver con las limitaciones inherentes a la capacidad de creación y retención de valor agregado de una economía

basada en la extracción de materias primas. Chile es un caso paradigmático en este sentido. Aunque Chile siguió el patrón de desindustrialización prevalente en toda Latinoamérica desde la crisis de la deuda, el ritmo de crecimiento del valor agregado fue superior al resto de la región desde entonces. Sin embargo tal crecimiento del valor agregado fue alcanzado intensificando la explotación de sus recursos naturales, en contraposición al desarrollo de un aparato industrial dinámico. Este modelo pone un límite claro a la capacidad del país de seguir avanzando en el proceso de cambio estructural e incremento de la productividad a niveles similares a los de los países del sudeste asiático (UNCTAD 2003).

El segundo factor es el impacto medioambiental negativo de la extracción intensiva de recursos naturales. En el caso específico de la agroindustria son bien conocidos los efectos nocivos que este modelo de producción tiene sobre el medio ambiente. La escala requerida por la producción para alcanzar determinados niveles de rentabilidad implica la ampliación de la frontera agrícola a través de la deforestación de bosques y selvas. Ello a su vez implica el agotamiento de los nutrientes de la tierra debido a la utilización de ciclos cortos de cultivo diseñados para maximizar la producción. A estos problemas es necesario sumar el uso intensivo del agua y fertilizantes asociados con monocultivos de gran escala tales como la soja o la palma de aceite. En su conjunto la expansión de este tipo de cultivos representa una seria amenaza para la biodiversidad y seguridad alimenticia de la región (GRAIN 2006).

Un tercer factor sobre el cual es importante llamar la atención es la incapacidad de este modelo de desarrollo de proveer respuestas a los profundos problemas de desempleo y desigualdad que presenta la región. El vínculo entre ambos fenómenos es de carácter macroeconómico. En el caso de países con un aparato industrial desarrollado, periodos de rápido crecimiento económico tienden a reducir la desigualdad salarial toda vez que la expansión de la actividad permite la absorción de mano de obra, creando presión al alza sobre los salarios más bajos. De esta forma el crecimiento económico comprime la base salarial, disminuyendo así los niveles de desigualdad (Galbraith 1998). Sin embargo en el caso de América Latina la poca capacidad de absorción de empleo del aparato productivo en periodos de expansión económica implica que el crecimiento de los salarios y empleos está confinado a sectores poco dinámicos como las finanzas y la extracción de materias primas. Esto permite explicar porque el rápido crecimiento

económico registrado recientemente en países como Perú y Colombia, basado en la extracción de recursos naturales, no ha permitido una reducción sustancial de los niveles de desigualdad.

En este sentido es importante despejar la ilusión que el incremento de los precios de los alimentos ha beneficiado a los pequeños y medianos agricultores. El control de un pequeño grupo de conglomerados internacionales encargados de la venta de insumos, tales como semillas y fertilizantes, así como de los procesos de procesamiento y distribución de los alimentos ha limitado severamente el poder de mercado de pequeños y medianos agricultores. Un estudio realizado recientemente para el caso de los Estados Unidos muestra como desde principios de la década los precios de los insumos han crecido por encima de los precios de venta de los cultivos. Específicamente para el periodo 2007-2009, los beneficios percibidos por el sector agrícola en su conjunto fueron menores a los del periodo 2000-2006. Sin embargo, durante este mismo periodo la participación de los grandes agricultores en las ganancias paso de 50% a cerca de 75% del total. Tal incremento se debe a la capacidad de los grandes agricultores de negociar mejores condiciones con proveedores, así como mas fácil acceso a crédito y subsidios del gobierno (Wise 2011). Es decir, el modelo de producción agrícola que se esta imponiendo favorece la concentración del ingreso en detrimento de los pequeños y medianos agricultores. En una región con tasas de pobreza absoluta rural superiores al 30%, el apoyo publico al desarrollo de este modelo de producción agrícola solo agrava el problema inicial de distribución del ingreso.

Por otra parte, el incremento de los precios de los alimentos también tiene implicaciones para la inflación y la deuda publica en América Latina. El mecanismo de causalidad opera a través de la fijación de las tasas de interés por parte de los Bancos Centrales en su intento por contener presiones inflacionarias. En promedio, los alimentos representan el 34% de la canasta de bienes y servicios sobre la cual se calculan los Indices de Precios al Consumidor (IPC) en la región (IADB 2011). Diversos factores como la dependencia de importaciones de alimentos para satisfacer la demanda de consumo local, o la apreciación de la moneda han determinado el impacto de los precios internacionales de los alimentos sobre los niveles de precios nacionales.

En el primer caso, evidencia para países de Asia muestra que el impacto de los precios internacionales de alimentos sobre los precios locales tiende a magnificarse en el

caso de aquellos países que dependen de importaciones para satisfacer su demanda local. Márgenes de importación del 15% del total llegaron a incrementar los precios locales en mas de un 25% en países como las Filipinas o la India (Chandrasekhar 2011). Es decir que la dependencia de mercados internacionales de alimentos en cantidades marginales puede tener una seria capacidad de perturbación de los mercados locales de alimentos, con los consecuentes efectos sociales y políticos que ello conlleva.

En el segundo caso, la utilización de tipos de cambio flexibles en varios países ha facilitado la apreciación de las monedas en la región, disminuyendo el impacto de los precios internacionales de alimentos sobre el IPC. Esta dinámica permite explicar el bajo impacto que ha tenido el alza internacional de los precios de los alimentos en el IPC de países como Mexico, Colombia o Brasil (IADB 2011). Sin embargo, aunque la apreciación en el corto plazo ayuda a contener las presiones inflacionarias el problema viene dado por las consecuencias a mediano y largo plazo. Al reducir el precio de las importaciones, la apreciación causa serios problemas de competitividad para el sector transable de la economía. Así mismo, crea incentivos para reemplazar cadenas locales de producción por importaciones de bajo costo, agravando la dependencia y exposición a la volatilidad de los mercados internacionales.

El énfasis que se hace sobre el vinculo entre precios de alimentos, inflación y deuda publica se explica por la transformación de los mecanismos de financiamiento públicos que ha tenido lugar en la región durante la ultima década. Durante este periodo, la deuda publica domestica, denominada en monedas locales, ha desplazado la deuda publica externa como principal mecanismo de endeudamiento en América Latina. Mientras que los costos de financiamiento externos vienen dados por las tasas de interés internacionales, el costo de la deuda publica es determinado por las tasas de interés que fija el Banco Central. En su afán por controlar las presiones inflacionarias asociadas a los precios de los alimentos varios Bancos Centrales han procedido a aumentar las tasas de interés, independiente del hecho que estas poco pueden influir sobre la coyuntura internacional. Aun así ello puede tener importantes consecuencias para los presupuestos públicos, toda vez que como promedio en la región los gobiernos centrales destinan alrededor del 35% de sus recursos al pago de la deuda publica. El alza en las tasas de interés entonces encarece el servicio de la deuda y por ende la cantidad de recursos que son destinados para tal fin.

Por último está el impacto de los altos precios sobre los ingresos fiscales en la región. El alto crecimiento económico observado a lo largo de la década implicó una mejora sustancial de los ingresos y posiciones fiscales en la mayoría de los países de América Latina. En el caso específico de países como Venezuela o Bolivia, las políticas de nacionalización de los recursos naturales implementadas en los últimos años, han permitido al sector público convertirse en el principal beneficiario de la bonanza de materias primas. La perspectiva que la coyuntura actual de altos precios posee un carácter estructural, y por ende sostenible en el tiempo, ha fomentado el uso de tales recursos para el financiamiento de gasto corriente, fundamentalmente expansión de políticas sociales. Si bien es claro que la expansión de este tipo de gastos es no solo deseable, sino absolutamente necesaria, la dependencia a la cual se somete el gasto social con respecto a los ingresos fiscales asociados a las materias primas no es deseable. Tensiones con respecto al financiamiento de políticas sociales pudieron ser observadas en el 2010 en los países citados anteriormente, precisamente en el periodo en el cual descendieron los precios internacionales de materias primas.

La alternativa en este sentido pasa por buscar mecanismos endógenos y estructurales de financiamiento para las políticas sociales. Una opción inmediata es la realización de auditorías integrales de la deuda. A través de este tipo de iniciativa es posible estudiar la deuda de un país, de tal forma que permita establecer la legalidad y legitimidad de estos. Los resultados de la auditoría proveen la información necesaria para el eventual repudio de aquella deuda que halla sido contraída en condiciones de ilegalidad e ilegitimidad. La reducción del servicio de la deuda resultante del proceso de auditoría puede ser entonces destinada para el financiamiento de gasto social de forma sostenible. La reciente experiencia de Ecuador con un proceso de auditoría es reveladora en este sentido. Los resultados de la Comisión Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) que operó entre 2007 y 2008, permitieron al país reducir la deuda externa en un 60%. El ahorro generado por la auditoría permitió al Ecuador expandir el gasto social de forma significativa pasando de 3.4% del PIB en el 2007 a 6.8% del PIB en el 2010.

Mientras tanto los recursos de la bonanza fiscal asociada a las materias primas, por su carácter temporal, deberían ser invertidos de forma estratégica para promover el cambio de modelo productivo. De forma específica, los recursos deberían ser utilizados para contrarrestar los impactos negativos de los altos precios de los alimentos. Los

ingresos en divisas generados por las exportaciones de materias primas podrían ser utilizados de forma conjunta por parte de los países de la región a través de una institución como el Banco del Sur. De esta forma podría financiarse el establecimiento de una política a nivel regional destinada a asegurar la soberanía alimentaria en América Latina. Entre las prioridades estarían la diversificación de la producción agrícola, programas de protección y estímulo a pequeños y medianos agricultores, establecimiento de centros de investigación para proteger la biodiversidad regional y creación de reservas estratégicas de alimentos para proteger a la región de la inestabilidad y volatilidad de los mercados internacionales.

En este sentido, más allá del diagnóstico de las causas e implicaciones regionales de la reciente evolución de los precios de alimentos, conviene tomar en cuenta las propuestas del CADTM para salir de la crisis alimentaria⁴. Ante la dramática situación actual, se hacen indispensables cambios radicales y urgentes. Las propuestas planteadas más abajo ofrecen pistas para políticas agrícolas y comerciales basadas en la soberanía alimentaria que permitirían una estabilización de los precios agrícolas en niveles capaces de asegurar una alimentación sostenible en la gran mayoría de los países del mundo.

En el ámbito local:

- Apoyar la producción agrícola local, en particular facilitando los mecanismos de crédito para los pequeños productores, hombres y mujeres.
- Apoyar y desarrollar los circuitos de comercialización directos/cortos entre productores y consumidores para garantizar precios remuneradores para los campesinos y abordables para los consumidores.
- Promover el consumo de productos locales.
- Sostener los modos de producción más autónomos con respecto a los insumos químicos y menos sujetos a las variaciones de los costos de producción (por ejemplo, alimentación del ganado con pastos en lugar de hacerlo con maíz o soya).

⁴ Ver Toussaint, E., (2010), "La Crisis Global", Cap. 4 *Las Causas de la Crisis Alimentaria y como enfrentarla*, CADTM, Editorial El Viejo Topo, Barcelona.

En el ámbito nacional:

El derecho internacional permite a los Estados realizar actos unilaterales soberanos con el fin de proteger su agricultura y de garantizar la utilización soberana de sus recursos naturales. Por ello, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a la alimentación. Es responsabilidad del Estado garantizar que este derecho prime sobre, por ejemplo, el derecho comercial. Los Estados pueden justificar la ruptura de tratados firmados que amenacen la soberanía y la seguridad alimentaria de su población, invocando cambios fundamentales de las circunstancias (aumento escandaloso del precio de los productos del agro, cambio climático) y el estado de necesidad para mantener la paz social y asegurar a la población satisfacer sus necesidades fundamentales. Sobre esta base jurídica se apoyan las siguientes propuestas que los Estados nacionales tienen la responsabilidad de llevar a cabo:

- Restablecer políticas de verdadero apoyo a la producción agrícola familiar.
- Nacionalizar y desmantelar las grandes empresas del agronegocio.
- Crear o consolidar una agencia del Estado que compre los productos a un precio determinado. Esta agencia estatal puede otorgar un precio que estimule la producción y luego puede hacer que estos artículos sean vendidos a la población a través de una red comercial específica, bajo la supervisión de los poderes públicos, a precios más bajos de los que pagó a los productores.
- No firmar o denunciar los acuerdos de libre comercio multilaterales (OMC) y bilaterales (Acuerdos de Libre Comercio y Acuerdos de Cooperación Económica) que están en contradicción con la soberanía alimentaria.
- Establecer o restablecer la protección aduanera frente a las importaciones agrícolas.
- Reconstituir las reservas alimentarias públicas de cada país.
- Restablecer los mecanismos de garantía de los precios agrícolas.
- Restablecer o reforzar el sector público de crédito para los productores.
- Anular la deuda de los pequeños productores.

- Desarrollar políticas de control de la producción para estabilizar los precios agrícolas.
- Controlar los márgenes de ganancia de los intermediarios.
- Poner en marcha reformas agrarias globales (sobre la tierra, por supuesto, pero también sobre el agua y las semillas) para asegurar y dar primacía a los campesinos y campesinas que producen alimentos para su población en el acceso a los recursos agrícolas, antes que a las grandes empresas que producen para la exportación.
- Prohibir la especulación con los alimentos.

En el ámbito internacional:

- Prohibir la especulación con los alimentos; especular con la vida de la gente es un crimen y por ello los gobiernos y las instituciones internacionales deben prohibir las inversiones especulativas en los productos agrícolas.
- Inscribir en el derecho internacional el derecho a la soberanía alimentaria para que todos los países tengan derecho a desarrollar sus propias políticas agrarias y a proteger su agricultura, sin perjudicar a otros países, y que este derecho sea reconocido (en especial en la Carta de los derechos económicos, sociales y culturales).
- Establecer una moratoria sobre los agrocombustibles industriales.
- Establecer o restablecer organizaciones internacionales de regulación de mercados y de producción de los principales productos de exportación (por ejemplo, cártel de países productores de café, de cacao, de bananas, de té, etc.) para asegurar precios estables de sus productos en el nivel internacional.
- Acabar con los planes de ajuste estructural (PAE) que obligan a los Estados a renunciar a su soberanía alimentaria.
- Terminar con los mecanismos humillantes de la deuda externa.
- Reformar la Política Agrícola Común de la UE y la Farm Bill de Estados Unidos, que producen efectos devastadores sobre el equilibrio de los mercados agrícolas.

Referencias

ADB (2008), "Soaring Food Prices: Responses to the Crisis", Asian Development Bank, Manila.

Baier, S., (2009), "Biofuels Impact on Crop and Food Prices: Using an Interactive Spreadsheet", Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers Number 967

Banco Mundial (2010), "El Alto Precio de los Alimentos: Respuestas de América Latina y el Caribe a una Nueva Realidad", Banco Mundial, Washington D.C.

(2010b), "Biofuels Markets, Targets and Impacts", Policy Research Working Paper 5364, July 2010.

BIS (2011), "Quarterly Review March 2011", Bank of International Settlements, Basel.

CAP (2006), "Africa's Oil Emergency", Policy Note Center for American Progress, disponible en: <http://www.americanprogress.org/issues/2006/06/oil.html>

Chandrasekhar, C., Ghosh, J., (2011), "The Transmission of Global Food Prices", disponible en: http://www.networkideas.org/news/mar2011/news22_Transmission.htm

EPI (2010), "Plan B 4.0: Moving to Save Civilization", Supporting Data, disponible en: http://www.earth-policy.org/books/pb4/pb4_data

FAO (2010), "Food Outlook: Global Market Analysis", FAO, Rome, November 2010.

Galbraith, J.K., (1998), "The Distribution of Income", UTIP Working Paper 2, University of Texas at Austin.

Ghosh, J. (2011), "Commodity Specualtion and the Food Crisis", World Development Movement, London.

GRAIN (2006), “GM soybean: Latin America’s new colonizer”, disponible en:

<http://www.grain.org/seedling/index.cfm?id=421&print=yes>

IADB (2011), “¿Qué efecto inflacionario tendrá el shock de precios de los alimentos en América Latina?”, Departamento de Investigación y Economista Jefe, RESUMEN DE POLÍTICAS, #IDB-PB-120, Washington D.C.

IFPRI (2007), “The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions”, disponible en: http://www.cgiar.org/pdf/agm07/agm07_media_ifpri_overview_wfs_vonbraun.pdf

Kregel, J. (2005), “Globalisation in Latin America: Do We Need Alternative Strategies for Development in Latin America?”, UNDESA, Preliminary draft of Remarks prepared for the VII Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, 7-11 febrero de 2005.

(2009) “Mercados Financieros y Especialización en el Comercio Internacional: El caso de los productos básicos”, SELA Conference Proceedings.

Masters, M. (2008), “How Institutional Investors Are Driving Up Food And Energy Prices”, IATP, New York.

Mendoza, R. (2010), “Inclusive Crisis and Exclusive Recoveries?”, disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5157>

OECD (2006), “Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels”, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/62/36074135.pdf>

Toussaint, E., Millet, D., Munevar, D., (2011), “Las Cifras de la Deuda 2011”, CADTM, disponible en: <http://www.cadtm.org/Las-cifras-de-la-deuda-2011>

Toussaint, E., (2010), “La Crisis Global”, Cap. 4 *Las Causas de la Crisis Alimentaria y como enfrentarla*, CADTM, Editorial El Viejo Topo, Barcelona.

UNCTAD (2008), “Trade and Development Report 2008”, Chapter II, UNCTAD, Geneve.

(2011), “Managing the Financialization of Commodity Futures Trading”, UNCTAD Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation, Geneve.

(2003), "Trade and Development Report 2003", Chapter III, UNCTAD, Geneva.

UNDP (2008), "A Preliminary Anatomy of the Unfolding Global Food Crisis", Office for Development Studies, UNDP, New York.

UNICEF (2011), "Escalating Food Prices: The Threat to Poor Households and Policies to Safeguard a Recovery for All", UNICEF Social and Economic Policy Working Paper February 2011.

Wise (2011), "Still Waiting for the Farm Boom: Family Farmers Worse Off Despite High Prices", Global Development and Environment Institute Tufts University, disponible en: <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/PB11-01FarmIncomeMarch2011.pdf>

World Bank (2010), "Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective", Policy Research Working Paper 537, July 2010.