

# POLÍTICAS NACIONALES ANTE LAS ALZAS DE LOS PRECIOS DE LOS CEREALES DURANTE 2007-2011 \*



Una de las esferas de trabajo importantes del Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (AMIS, por sus siglas en inglés) es recoger oportunamente la información relativa a las políticas nacionales y analizarlas por sus consecuencias para los mercados mundiales de alimentos. Esto forma parte del mandato tanto del Grupo de Información sobre los mercados mundiales de alimentos como del Foro de Respuesta Rápida de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés.)

El presente examen de las políticas recientes es un ejemplo del tipo de informes que el AMIS tratará de presentar en los meses y años venideros. Los precios generalmente altos de los alimentos y la mayor volatilidad registrada en los mercados mundiales desde 2007, con cinco alzas de los precios, en particular de los cereales, activaron muchas y variadas medidas políticas en todo el mundo a medida que, uno después de otro, los países fueron haciendo frente al rápido aumento de los precios de los alimentos en sus mercados internos.

Algunos organismos han recopilado información sobre las medidas de política aplicadas a los productos alimenticios durante este período. Por ejemplo, una encuesta de la FAO de 2008 basada sobre la información correspondiente a 77 países detectó que alrededor

de la mitad de los países encuestados había adoptado medidas para reducir los impuestos a las importaciones de alimentos, el 55 por ciento controlaba los precios o recurría a las subvenciones al consumidor, el 25 por ciento imponía alguna forma de restricciones a las exportaciones, el 25 por ciento adoptaba medidas para aumentar el suministro recurriendo a las existencias de cereales y el 16 por ciento no registraba actividad normativa alguna. Un cuadro semejante aparecía en actualizaciones más recientes de la FAO y otros organismos investigadores.

La finalidad de esta nota es semejante. En ella se resumen las medidas políticas adoptadas en el marco de los cinco apartados siguientes que, aunque selectivos, recogen las medidas tanto a plazo más largo como a plazo más corto: i) creciente asignación de prioridades a la producción de alimentos y a los objetivos de mayor autosuficiencia; ii) mayores desembolsos en producción de alimentos; iii) tendencias crecientes a una participación mayor del sector privado en los mercados internos de alimentos; iv) medidas variadas y especiales para contener los precios de los alimentos; y v) restricciones a las exportaciones.

En las observaciones comentario se destacan también las cuestiones emergentes y los debates nacionales sobre política alimentaria.

## CRECIENTE INSISTENCIA EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y LA AUTOSUFICIENCIA

La crisis alimentaria ha impulsado a muchos países a asignar mayor peso a la producción de alimentos y a establecer objetivos mayores para la autosuficiencia, como parte de sus estrategias nacionales de

---

\* Ramesh Sharma, Economista superior de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El texto forma parte del documento "Perspectivas Alimentarias. Análisis de los mercados mundiales" FAO, noviembre, 2011.

seguridad alimentaria. Aunque el aumento de los precios paritarios de las importaciones hace subir lógicamente los niveles de la producción interna de alimentos, parece que una gran parte de estas medidas de política está relacionada con las crisis alimentarias y con la experiencia de las alzas bruscas de los precios. Existe la sensación de que los mercados mundiales de alimentos se han vuelto menos fiables. En algunos casos, estas posiciones políticas se habían formulado antes pero se reiteraron como respuesta a la crisis.

Por ejemplo, China mantuvo durante algunos años una política de "seguridad cerealera", cuyo objetivo era alcanzar un 95 por ciento de autosuficiencia. Pero el apoyo a la producción de cereales aumentó marcadamente durante los últimos cuatro años, y en noviembre de 2009 China publicó su Plan nacional de ampliación de la capacidad de producción de cereales en 50 mil millones de kilogramos (50 millones de toneladas) durante 2009-2020, confirmando la política del 95 por ciento de autosuficiencia en cereales.

En enero de 2010, la Federación de Rusia anunció una doctrina sobre la seguridad alimentaria que contenía, entre otras cosas, metas cuantitativas para una autosuficiencia mínima, que es del 95 por ciento para los cereales.

En África occidental, ante la crisis mundial del arroz muchos gobiernos han emprendido nuevas campañas para la producción arroceras y nuevos objetivos de autosuficiencia. Benín, Costa de Marfil, Malí y el Senegal tienen nuevos programas arroceros orientados a la autosuficiencia total, o marcadamente incrementada, para dentro de cuatro a cinco años.

En otras partes, Bangladesh, Indonesia y Filipinas han anunciado o reiterado sus objetivos de autosuficiencia en arroz. Malasia también revisó su objetivo de autosuficiencia en arroz, desde alrededor del 72 por ciento actual a 86 por ciento.

Algunos grupos económicos regionales han reaccionado de forma parecida. En África occidental, la crisis alimentaria de 2008 impulsó una reformulación del programa agrícola regional. En junio de 2008, los Jefes de Estados de los miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés) celebraron una cumbre en respuesta a la crisis alimentaria y anunciaron un programa de promoción de cadenas de valor alimentarias regionales (arroz, maíz y tubérculos) para alcanzar la soberanía alimentaria.

La Comunidad Africana Oriental (EAC) está elaborando una estrategia semejante en el marco de su estrategia regional de seguridad alimentaria.

### **MAYORES DESEMBOLSOS PARA APOYO AGRÍCOLA Y PLANES INNOVADORES**

En coherencia con este cambio de estrategia, muchos gobiernos de todo el mundo han anunciado nuevas promesas así como mayores desembolsos para programas de producción alimentaria. Una de las intervenciones inmediatas y conspicuas ante la crisis alimentaria de 2007-08 fueron las subvenciones para combustible y fertilizantes, así como semillas y crédito agrícola.



Ello pudo verse claramente en muchos países de África, así como en otras partes como en Bangladesh. También se están ensayando planes innovadores, tales como "subvenciones inteligentes" para fertilizantes y asociaciones público-privadas. En China, los desembolsos destinados a programas de producción de cereales y al apoyo directo a los ingresos, así como a las subvenciones para semillas, maquinaria, combustible y fertilizantes, se cuadruplicaron con creces entre 2006 y 2010. Los desembolsos para programas de producción arroceras han aumentado también considerablemente en Malasia.

Otra intervención importante ha sido el fomento de la producción mediante planes de precios de sostenimiento, con la organización de compras públicas para defenderlos. Donde existían tales planes, como en China y la India, los precios de sostenimiento fueron aumentados marcadamente, mientras en algunos otros países se anunciaron planes nuevos.

Estos compromisos nacionales se han complementado con promesas de asistencia externa a la agricultura formuladas en las cumbres y conferencias internacionales de alto nivel para responder a la crisis alimentaria.





En conjunto, la crisis alimentaria y las alzas bruscas de los precios, así como las proyecciones sobre precios altos y volátiles para los alimentos, han tenido enorme influencia en la manera de pensar y en las medidas adoptadas. Existe la conciencia de que en el pasado la producción de alimentos no contó con financiación suficiente y que los países deben desplegar mayores esfuerzos para promover el sector.

### **MAYOR PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS MERCADOS DE ALIMENTOS**

Aunque no son tantos los países que tienen programas importantes relativos a la compra pública de cereales alimentarios como parte de un plan de sostenimiento de los precios al productor y de mantenimiento de las reservas públicas, todas las tendencias y decisiones recientes apuntan a mayores intervenciones de mercado. Pero las repercusiones probables de este enfoque han dado pie a animados debates y análisis.

En la India, la compra pública de cereales durante las cuatro últimas campañas han sido históricamente altas, hasta alcanzar un promedio de alrededor del 30 por ciento de la producción total de arroz y trigo, y un volumen marcadamente mayor que el establecido por las normas relativas a las reservas públicas. Es muy probable que la India continúe efectuando compras cuantiosas en vista de las necesidades, previstas en aproximadamente 60–70 millones de toneladas de cereales, para cumplir con la Ley nacional de seguridad alimentaria a partir de 2012.

También en China las compras de trigo han aumentado y alcanzado en los últimos tres años un promedio de alrededor del 35 por ciento de la producción total.

En Ucrania y la Federación de Rusia, que son exportadores importantes, la parte de la producción total correspondiente a las compras públicas sigue siendo históricamente baja, pero los debates recientes y algunas de las decisiones adoptadas apuntan a aumentarlas en los años venideros para la seguridad alimentaria (conteniendo los precios del pan) y, en el caso de la Federación de Rusia, para apoyar la producción de carne. También en la Federación de Rusia se están examinando nuevos planes, tales como garantías colaterales para cereales y fondos regionales para la compra de alimentos.

Con respecto al mercado mundial del arroz, suscita vivo interés el probable impacto de la vuelta en 2011 al plan de promesas para el arroz en Tailandia, que reemplazará el plan de seguro sobre los precios, por el cual los agricultores recibían pagos directos basados en las diferencias de precios y no se suponían compras públicas. Según sean los precios establecidos, el plan de promesas para el arroz aumentará las compras públicas y los precios de exportación.

En África, donde hay muy pocos planes como los de China y la India, el debate principal ha girado en torno al volumen de las existencias de cereales y a su uso para estabilizar los precios de mercado. Por ejemplo, en el marco de su Plan de acción para la seguridad alimentaria 2010-2015, la comunidad africana oriental ha propuesto que sus países miembros aumentaran considerablemente sus reservas. Propuestas como éstas, incluso a escala nacional, han activado nuevos debates sobre la relación entre el aumento de las reservas, por un lado, y el nivel y volatilidad de los precios de mercado, por otro.

En los años setenta y ochenta, se debatió mucho sobre el papel de la relación existencias/comercio para garantizar la estabilidad de los precios y la seguridad alimentaria de los países.



## MEDIDAS VARIADAS Y ESPECIALES PARA CONTENER EL PRECIO AL POR MENOR DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS

Uno de los desafíos principales que muchos gobiernos han tenido que enfrentar durante el período examinado fue el de contener los precios al consumidor. Ello era más difícil allí donde los bienes de consumo resultaban ser productos elaborados de cereales primarios, como el pan y las pastas alimenticias pero, en algunos casos, incluso la harina.

Algunos gobiernos que restringieron las exportaciones de cereales descubrieron que, mientras los de los cereales eran precios contenidos, no así los de los productos elaborados. Ello impulsó a tomar algunas medidas destinadas a regular directamente los mercados a través, por ejemplo, de topes de precios, y negociando precios máximos.

Los intermediarios y procesadores eran acusados muchas veces de falta de competitividad así como de acaparamiento y especulación. Estas experiencias plantearon, una vez más, preguntas así como debates sobre el funcionamiento de los mercados internos de alimentos y sobre el papel de los gobiernos.

Por ejemplo, la correlación entre el precio de los cereales y del pan era relativamente baja en la Federación de Rusia, hasta el punto de que cuando los precios del trigo comenzaron a bajar a partir de marzo de 2011, los del pan siguieron subiendo. Como consecuencia, se tomaron algunas medidas y formularon algunas propuestas. En febrero de 2011, como los precios internos del trigo estaban alcanzando niveles máximos, el Gobierno contribuyó a que diversas organizaciones (de productores de cereales, molineros y panaderos) negociaran precios mínimos hasta julio de 2011 para el trigo elaborado. Se hizo también la sugerencia de establecer una lista de productos socialmente importantes para limitar los aumentos de los precios minoristas a un 15 por ciento de sus precios mayoristas.

En Ucrania, se trazó una lista de "productos socialmente sensibles", entre los cuales todos los cereales y algunos aceites comestibles, para controlar, cuando fuera necesario, los precios al por menor y los márgenes.

Tanto en China como en la India, se adoptaron algunas medidas administrativas para prevenir el acaparamiento y la especulación, incluso limitando la participación en mercados de subasta y de futuros.

En Sri Lanka, el Gobierno fijó precios minoristas máximos para algunos de los productos esenciales, como el arroz, la harina de trigo, la carne de aves de corral y el azúcar. Como también se administraron los precios al productor de algunos de estos productos, se hizo difícil la salvaguardia de ambos precios con instrumentos limitados, como los aranceles.

Fijar o limitar el precio minorista de alimentos esenciales fue también una medida común adoptada en muchos países de África. Por ejemplo, en el Camerún, en febrero de 2010 se llegó a un acuerdo entre grupos industriales y mayoristas para congelar los precios, y en enero de 2011 el Gobierno de Etiopía estableció precios máximos







al consumidor para 17 alimentos básicos, como son por ejemplo el arroz y el pan.

### **LAS RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES SE VAN ATENUANDO PERO EL DEBATE CONTINÚA**

Como se hizo notar al principio, durante 2007–2011 cerca de una tercera parte de los países encuestados había aplicado alguna forma de restricciones a las exportaciones. Restricciones que asumieron diversas formas: simples impuestos ordinarios (tanto ad valorem, como específicos), impuestos variables, impuestos diferenciales basados en la fase de elaboración, precios mínimos de exportación (PME), contingentes, y prohibiciones directas de las exportaciones.

En algunos casos, se utilizaron diversos instrumentos combinados, uno después de otro o simultáneamente, ya que las autoridades reaccionaban según los cambios rápidos que se registraban en los precios de los alimentos en sus países y en el exterior. Normalmente se comenzaba con impuestos ordinarios, seguidos de contingentes y de la prohibición total; en algunos casos se combinaban los PME con impuestos y contingentes.

Por lo general, después de los niveles máximos registrados en 2008 las restricciones se fueron eliminando o atenuando, pero algunos países las continuaron aplicando hasta después de la segunda alza de 2011, o las mantienen todavía. Las restricciones a las exportaciones de alimentos también han suscitado mucho debate, tanto dentro de los países como a escala mundial. Estos debates se han centrado normalmente en algunos aspectos de la normativa: su impacto en las alzas de los precios mundiales; su eficacia dentro de los países para estabilizar los precios al consumidor, y el impacto en los productores; sus repercusiones a más largo plazo en la producción y la evolución del mercado; y la posibilidad de aplicar otros instrumentos. Estos debates se producen entre diversas partes interesadas, tales como grupos industriales (empresas agrícolas, elaboradores y comerciantes), grupos de consumidores y gobiernos, y a veces entre diferentes ministerios.

Como ilustración de algunos de estos debates y novedades en materia de políticas, el 1° de julio de 2011 la Federación de Rusia levantó totalmente las prohibiciones a las exportaciones de cereales, a lo que siguieron debates sobre su impacto en la inflación alimentaria, que alcanzó niveles altos, y sobre la posible necesidad de imponer algunos impuestos moderados, incluido un plan basado en impuestos variables. En Ucrania, los contingentes de exportación se levantaron el 1° de julio de 2011 y se reemplazaron con impuestos a las exportaciones (tasas compuestas de impuestos ad valorem e impuestos específicos. En octubre de 2011 se eliminaron estos impuestos, pero sigue el debate sobre la necesidad de volver a aplicarlos en el caso de que el aumento de las exportaciones cree un déficit interno.

En otras partes, la India ha reanudado las exportaciones de trigo y arroz pero bajo un régimen de contingencia. En Vietnam, las PME siguen siendo el instrumento principal para las exportaciones de arroz, pero con ajustes frecuentes. En muchos de estos casos, la inflación de los precios internos de los alimentos sigue siendo un motivo de preocupación y, por consiguiente, un factor que activa la necesidad de ajustar las medidas restrictivas de las exportaciones.