



Situación Alimentaria en América Latina y el Caribe

Oficina Regional para América Latina y el Caribe



Mayo /Junio 2008

OBSERVATORIO DEL HAMBRE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Presentación

En el marco de la *Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre* y de la *Iniciativa de Alza de Precios de los Alimentos*, el Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (Observatorio del Hambre) se complace en presentar el primer número de un boletín bimensual sobre la situación alimentaria en América Latina y el Caribe. El objetivo es presentar a los tomadores de decisiones y opinión pública información actualizada sobre el estado de los mercados y políticas agroalimentarias a nivel internacional y regional. El boletín es elaborado por un equipo de profesionales y consultores del grupo de seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre y del grupo de políticas de la Oficina Regional de FAO.

Contexto Internacional y Regional

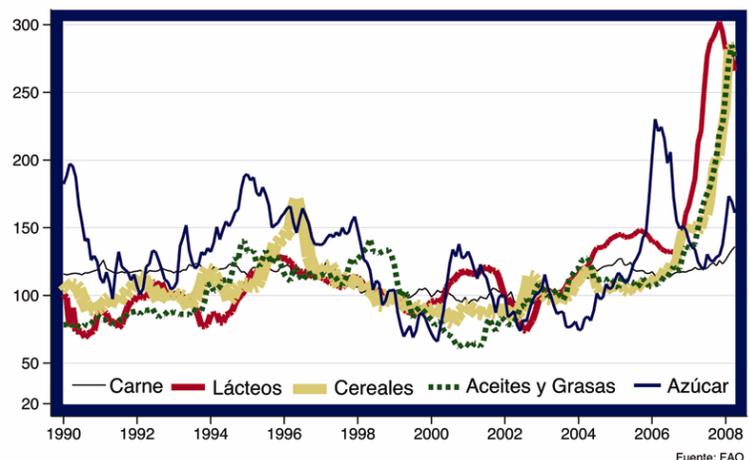
La desaceleración de la economía de los Estados Unidos de América, la devaluación del dólar americano y el alza de los precios de los *commodities*, principalmente alimentos y petróleo, constituyen las principales características del incierto panorama internacional de 2008, cuyos efectos comienzan a observarse en el aumento de la inflación y menor crecimiento económico de los países de la Región. El alza en el precio de los alimentos a nivel internacional, que inició a mediados de 2002 y se aceleró en los últimos dos años (Gráfico 1), es un fenómeno que preocupa a líderes mundiales y a la sociedad en su conjunto por sus efectos directos en los países importadores de alimentos y en la población vulnerable, así como por sus efectos indirectos por el aumento de las protestas sociales e inestabilidad en la gobernabilidad de varios países.

Actualmente existen indicios sobre qué factores explicarían gran parte del alza de los precios de los alimentos¹, los impactos negativos que tendrán sobre

la pobreza y seguridad alimentaria, y las respuestas de política que podrían mitigar estos efectos negativos y potenciar las oportunidades que los productores agrícolas de países pobres pueden aprovechar. Entre los factores que explican los acontecimientos recientes podemos listar el acelerado ritmo de crecimiento de los países en desarrollo, la producción de biocombustibles, los factores climáticos que afectan la producción, el aumento de los costos de insumos agrícolas por elevados precios del petróleo, la reducción de las reservas de alimentos, la especulación de mercados financieros y de *commodities*, y finalmente las políticas reactivas para restringir las exportaciones de alimentos.

No obstante, existe poca claridad sobre en qué medida cada uno de estos factores influye, si se trata de un fenómeno transitorio o permanente, de cuáles serán los impactos específicos del alza de precios y de las respuestas de política a nivel nacional y entre los grupos de población, así como de los cambios institucionales y de políticas necesarios ante un eventual nuevo equilibrio del sistema alimentario mundial.

Gráfico 1. Índice Mensual de la FAO para los Precios de los Alimentos
Base 1998–2000 = 100



¹ Para una revisión sobre las causas de los actuales movimientos en los precios internacionales de los *commodities* alimentarios, ver Von Braun (2007), FAO (2008b), OECD-FAO (2008), World Bank (2008).

Es indudable que la comunidad internacional debe construir acuerdos para dar soluciones y aprovechar oportunidades del actual contexto internacional, sobre todo si se considera que los elevados precios de los alimentos tienen su origen no únicamente en el desbalance entre la oferta y la demanda, sino además en el funcionamiento de los sistemas agroalimentario y financiero mundiales –conformados por instituciones, políticas y actores con intereses no necesariamente alineados. En este sentido, como parte de un primer esfuerzo, la FAO y otros Organismos Internacionales (CGIAR, FIDA y PMA) organizaron en junio la **Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía**, en la que participaron representantes de 180 países, incluyendo Jefes de Estado. La Declaración final de la Conferencia² reafirmó el compromiso de la Comunidad Internacional con la erradicación del hambre, y representó un avance efectivo al reconocer el papel central de la inversión en la agricultura para lograr esta meta. Sin embargo, aún se requiere de mayores consensos sobre temas como las políticas comerciales, biocombustibles, redes de seguridad social e implementación de las medidas anunciadas.

Por su parte, en América Latina y el Caribe (ALC) los elevados precios de los alimentos se han reflejado de forma más clara a través del incremento de la inflación regional, la cual cerró 2007 en 6.3% –poco más de 1% mayor que la tasa del año anterior (IMF, 2008). Este hecho, junto con otros factores han afectado las proyecciones –aún positivas– de crecimiento económico, los cuales se han ajustado a la baja en parte por el efecto derivado de los incrementos en las tasas de interés que algunos Bancos Centrales han aplicado para controlar dicha inflación.

Tabla 1. Balance Mundial de Cereales, 2007/08
Porcentajes

	Prod.	Imp.	Exp.	Utilización Total	Stocks Finales
Asia <i>Total</i>	44.2	44.4	17.2	47.2	63.3
<i>China</i>	18.6	3.4	2.3	18.4	38.7
<i>India</i>	9.8	0.7	1.8	9.4	8.3
África <i>Total</i>	6.4	21.5	2.1	9.0	7.0
América Latina <i>Total</i>	8.1	18.7	16.1	8.3	3.6
<i>Centroamérica*</i>	1.9	9.6	0.3	3.0	1.2
<i>Sudamérica</i>	6.2	9.0	15.8	5.2	2.4
Norteamérica	21.9	3.0	48.8	16.2	13.5
Europa	18.3	12.0	12.1	18.6	11.2
Oceania	1.1	0.5	3.7	0.7	1.5
Mundo	100	100	100	100	100

*/ Incluye México.

Fuente: Adaptado de FAO, 2008c.

² La Declaración final se encuentra disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-E.pdf

Situación del Mercado Agroalimentario en ALC

Se estima que durante 2007 se produjeron más de 2,100 millones de toneladas de cereales a nivel mundial, de las cuales dos tercios se concentran en Asia y Norteamérica (FAO, 2008c). Por su parte, si bien América Latina produce 8% de este total, destaca el rol de Sudamérica que es responsable de prácticamente el total de la producción y exportación de cereales en la Región (ver Tabla 1).

Desde una perspectiva más amplia, la Región se distingue por el ritmo al cual ha producido alimentos, en particular desde principios de esta década, mostrando tasas de crecimiento de la producción neta de alimentos per-cápita superiores al promedio mundial y a la de las economías de países desarrollados (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Índice de Producción Neta de Alimentos per-cápita
Base 1999-2001 = 100

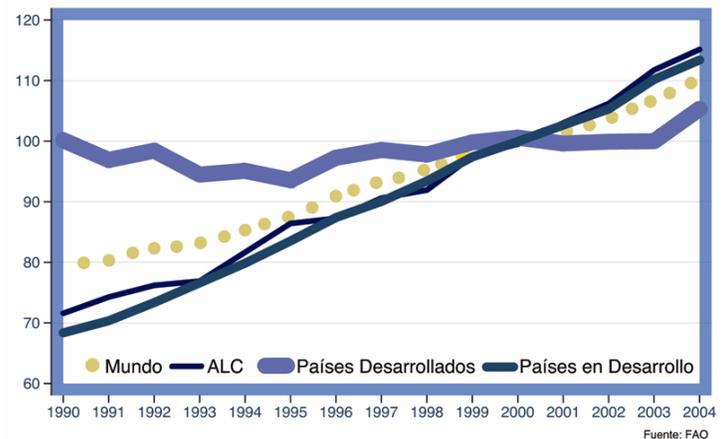
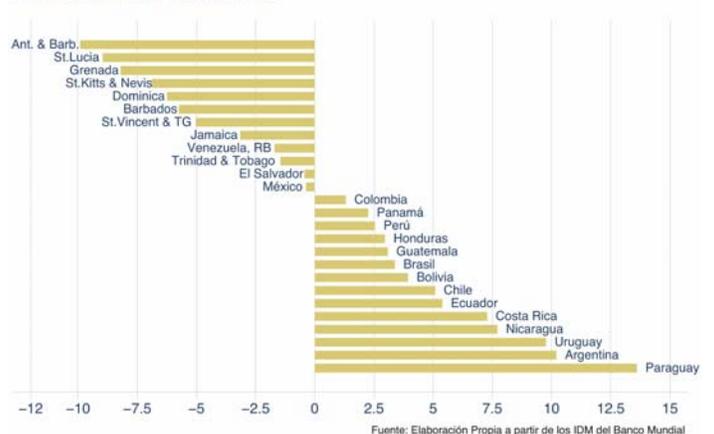


Gráfico 3. Saldo de la Balanza de Alimentos
Porcentaje del PIB, promedio 2004-2005



No obstante esta posición a nivel regional, las condiciones a nivel nacional pueden ser muy heterogéneas. De hecho, el balance comercial neto de alimentos muestra que principalmente los países de El Caribe, junto con México y Venezuela, son deficitarios en alimentos, a diferencia de lo que sucede con la gran mayoría de países de Sudamérica cuyo saldo no sólo es positivo sino que en los casos de Uruguay, Argentina y Paraguay se ubica en alrededor del 10% del PIB (ver Gráfico 3).

Con respecto al análisis de los precios de los alimentos, es indudable que la Región no ha quedado aislada de los movimientos abruptos en los precios internacionales, particularmente en lo que va de 2008. Considerando 16 economías de la Región, el promedio de inflación acumulada a mayo de 2008 general y de alimentos se ubica en 5% y 7.2%, respectivamente, en tanto que en los últimos 12 meses la variación de cada uno de los índices fue de 11.1% y de 17.5%.

A nivel de países, el Gráfico 4 muestra que la inflación acumulada de alimentos a mayo de 2008 no sólo es superior que la inflación general para el conjunto de naciones, sino que existen países en los que los precios de los alimentos superaron los precios generales en al menos 2 puntos porcentuales, como son el caso de Bolivia, Colombia, Brasil, Chile, Venezuela, Perú y Panamá. Finalmente, destaca el hecho del gran rango de inflaciones de alimentos entre los países de ALC, que va desde 3.1% en México a 15.3% en Venezuela.

Impactos en ALC

En líneas generales, ALC está mejor preparada para enfrentar *shocks* económicos que en el pasado gracias al superávit en cuenta corriente, a finanzas públicas más ordenadas, una menor deuda pública y una deuda externa también menor, así como mayores reservas internacionales (CEPAL, 2008). Sin embargo, el fenómeno de alza de precios de los alimentos tiene repercusiones diferentes entre los países, y en particular, entre los diferentes grupos socioeconómicos de la población. Dentro de la Región es de esperar que tanto países clasificados como de Bajos Ingresos y Deficitarios en Alimentos³ como la población en condiciones de pobreza experimenten un impacto negativo más alto que el resto⁴.

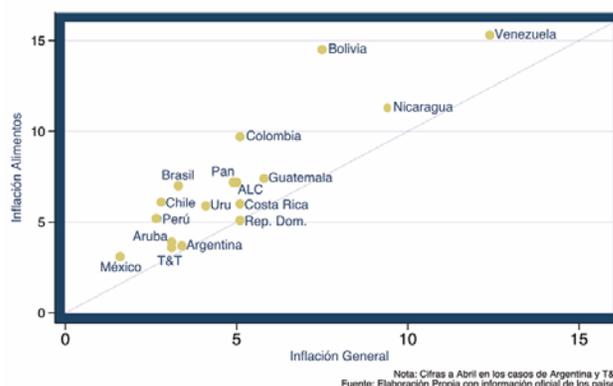
³ Según la última clasificación de FAO, los países de la Región dentro de esta categoría son Haití, Nicaragua y Honduras.

⁴ Estimaciones de CEPAL (2008) indican que en la Región la pobreza extrema puede incrementarse entre 10 y 15 millones de personas debido al alza de precios de los alimentos (alcanzando así alrededor de 200 millones de pobres en 2008). Por su parte, el Banco Mundial (World Bank, 2008a) estima que a nivel mundial el número de personas en situación de indigencia podría aumentar en 105 millones.

En este sentido la población en condiciones de pobreza será la más afectada ante la continua alza en los precios de los alimentos, ya que destina una mayor proporción del gasto a su alimentación. La tabla 2 muestra que el promedio de gasto en alimentos de la población más pobre para el caso de siete países de AL bordea el 46% del gasto total, mientras que la población más rica destina, en promedio, alrededor de 23% al gasto en alimentación. Es de destacar que en casi todos los casos, la proporción que destina la población más pobre a la compra de alimentos es del doble que la que destina la población más rica.

Gráfico 4. Inflación: General vs Alimentos en ALC

Países seleccionados, cifra acumulada a mayo 2008



Nota: Cifras a Abril en los casos de Argentina y T&T
Fuente: Elaboración Propia con información oficial de los países

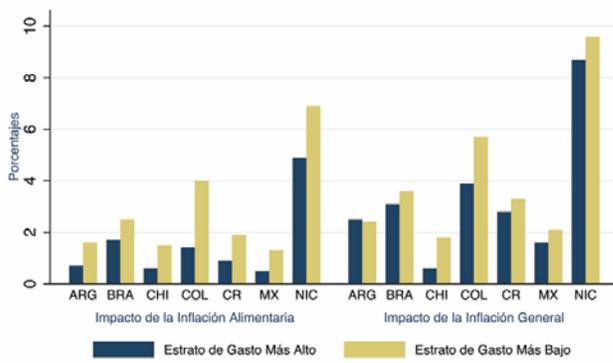
Tabla 2. Proporción del gasto destinado a alimentación (%), países seleccionados de AL

País	Estrato de Gasto	
	Más Bajo	Más Alto
Argentina	53.9	23.8
Brasil	35.7	23.8
Chile	37.5	14.6
Colombia	41.4	14.7
Costa Rica	45.4	21.5
México	46.0	18.6
Nicaragua	60.9	43.5
Promedio	45.80	22.90

Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Gastos de los Hogares de cada país.

Gráfico 5. Variación del costo de vida según nivel de ingreso

Países seleccionados de ALC, 2008



Fuente: Cálculos propios con información oficial de los países

De lo anterior es de esperar que el aumento del costo de vida haya afectado de forma más importante a los más pobres de cada país. De hecho, para el caso de los siete países anteriormente mencionados, en los cinco primeros meses de 2008 los más pobres han experimentado un encarecimiento en su costo de vida general de 2.8%, en tanto que la población más rica sólo ha experimentado un alza de sus costos de vida de 1.5%. Algo similar ocurre con el costo de vida por alimentos. El Gráfico 5 muestra ambas situaciones, en la que se observa que la inflación ha impactado en mayor medida a la población pobre, con la excepción del caso de Argentina.

No obstante la amenaza a la seguridad alimentaria que representa el reciente incremento acelerado de los precios de los alimentos básicos, es esencial observar este fenómeno desde una perspectiva no aislada de lo que sucede con el resto de los *commodities*.

El Gráfico 6 presenta las trayectorias de los índices de precios de acuerdo a los grandes grupos de *commodities* que AL exporta. Así por ejemplo, los minerales y metales, energía —básicamente impulsados por el cobre, el petróleo y el gas—, y alimentos, son los grupos de bienes que han experimentado un aumento importante, redundado en el aumento del poder de compra de las exportaciones⁵ de la Región.

Lo anterior pone en mayor relieve el hecho de que ALC no sólo es consumidora, sino también productora de alimentos y otro tipo de *commodities*.

Destaca entonces que el comportamiento de los mercados de bienes básicos representa de forma simultánea una oportunidad para integrar al desarrollo a aquella población cuyos medios de vida se basan principalmente en la actividad agrícola, y una potencial ventaja para mitigar el efecto adverso del alza en precios de los alimentos derivado de los ingresos provenientes de exportación de *commodities* o la recaudación fiscal.

Finalmente, aprovechar estas oportunidades implica superar el reto impuesto por los aumentos paralelos de los costos de producción observados en el último tiempo. El Gráfico 7 presenta el precio relativo de cereales seleccionados respecto a la urea, en el que se observa que desde principios de año el precio del fertilizante de referencia ha crecido a mayor velocidad de lo que lo han hecho los precios de los cereales.

⁵ El Poder de Compra de las Exportaciones se define como el volumen total de importaciones que puede financiarse con el volumen total de las exportaciones.

Gráfico 6. Índices de Precios y de Poder de Compra de Commodities de Exportación en AL, 2000–2006

Base 2000 = 100

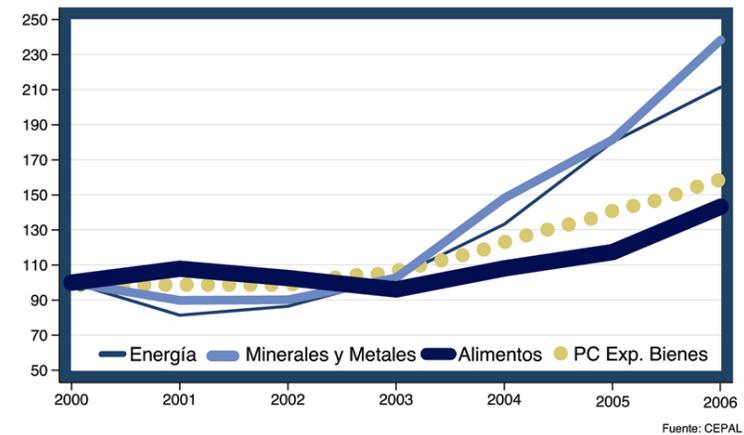
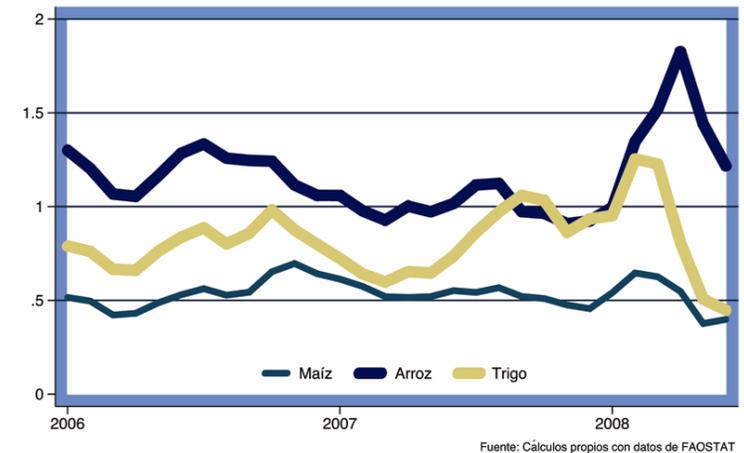


Gráfico 7. Precios Relativos Cereales/Fertilizantes

Precio de los Cereales respecto al precio de la Urea



Respuestas de Política

Diversos factores condicionan los énfasis de las políticas públicas y las medidas específicas que los países adoptan para enfrentar la compleja situación creada por el alza de precios de los alimentos. Entre esos factores se puede mencionar principalmente la orientación política de los gobiernos, que a su vez define el tipo de medidas aceptables o recomendables en cada caso; el tamaño económico y poblacional de los países; la disponibilidad de recursos fiscales, el tipo de cambio, los niveles de dependencia a las importaciones de alimentos; la magnitud y localización de los sectores sociales más vulnerables, y la capacidad de los sistemas y redes de protección social y ayuda alimentaria existentes para enfrentar la emergencia. El resultado es una amplia diversidad de medidas y acciones que los países están desplegando para contener potenciales riesgos de inseguridad alimentaria, aunque no necesariamente son iniciativas

«nuevas» ya que en muchos casos se trata de programas preexistentes –a veces de carácter permanente– que han sido ampliados en recursos y coberturas para enfrentar la situación de carestía de los alimentos.

La Tabla 3 presenta la diversidad de acciones públicas, ordenadas según la dimensión de seguridad alimentaria a la que se orientan⁶, el área de política más específica a la que pertenecen, el sub-tipo al interior de esa área y finalmente los países (o agrupaciones de países) que están implementando cada una de esas acciones⁷. Destaca el hecho de que las medidas orientadas a la *disponibilidad* de alimentos, es decir, al aumento de la oferta, son las más frecuentes entre los países de la Región, sea a través de acciones en el ámbito del comercio internacional o de apoyo a la producción interna. En el otro extremo, las medidas referidas a la dimensión *estabilidad* son escasas por ahora, probablemente porque se trata de medidas más complejas de diseñar e implementar, en general con horizontes de más largo plazo y por lo tanto menos propicias para atender situaciones de mayor urgencia.

Vale la pena rescatar el renovado protagonismo del sector público que está emergiendo en varios países, interviniendo en áreas de políticas donde hasta hace poco no lo hacía. Se trata de un conjunto de programas públicos que involucran directamente a agencias gubernamentales en procesos de abastecimiento alimentario a la población, en algunos casos incluso participando o coordinando los procesos productivos. En esa línea, por ejemplo, se pueden mencionar los programas de compras públicas de productos agrícolas a pequeños productores para su posterior distribución en las redes de alimentación social (como son los casos de Brasil y Panamá), o los dispositivos de abastecimiento de alimentos a la población (en Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Venezuela y Uruguay). Finalmente, aunque menos extendido pero en la misma línea, se puede mencionar la gestión pública de reservas estratégicas (inventarios) de algunos alimentos básicos, que países

⁶ Las dimensiones de seguridad alimentaria son «disponibilidad», «acceso», y «estabilidad». La cuarta dimensión, «utilización», en este caso no se incluye porque no se encontraron iniciativas específicas de ese tipo.

⁷ Cabe aclarar que las medidas que se incluyen en la Tabla 3 son exclusivamente aquellas que han sido implementadas en los últimos meses como respuestas específicas a la situación de alza de los precios en curso. Estas medidas pueden ser estrictamente coyunturales o, como se señaló, programas públicos pre-existentes que han sido reforzados o ampliados durante los últimos meses. Respecto a los países, en este caso se han incluido sólo los de América Latina (México, Centro y Sudamérica), quedando pendiente los de el Caribe.

como Brasil, Honduras, Ecuador y México están implementando.

Referencias Bibliográficas

- CEPAL. 2008. América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario económico internacional. Santiago de Chile, Junio 2008 (disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/33251/2008-422-SES.32-Escenariointernacional-WEB.pdf>).
- FAO. 2007. *Crop Prospects and Food Situation*. Octubre 2007, No. 5. (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ah873e/ah873e00.pdf>).
- FAO. 2007a. *Crop Prospects and Food Situation*. Diciembre 2007, No. 6. (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ah877e/ah877e00.pdf>).
- FAO. 2007b. Food Outlook. Global Market Analysis. Noviembre 2007 (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ah876e/ah876e00.pdf>).
- FAO. 2008. *Crop Prospects and Food Situation*. Febrero 2008, No. 1. (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ah881e/ah881e00.pdf>).
- FAO. 2008a. *Crop Prospects and Food Situation*. Abril 2008, No. 2. (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai465e/ai465e00.pdf>).
- FAO. 2008b. Soaring Food Prices: Facts, Perspectives Impacts and Actions required (April 2008). High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of climate change and bioenergy, Roma, 3 - 5 Junio 2008 (disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-inf-1-E.pdf).
- FAO. 2008c. Food Outlook. Global Market Analysis. Junio 2008. (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai466e/ai466e00.pdf>).
- IMF. 2008. Regional Economic Outlook. Western Hemisphere. Abril 2008 (disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/whd/ENG/wreo0408.htm>).
- OECD-FAO. 2008. Agricultural Outlook 2008-2017. (disponible en http://www.fao.org/es/ESC/en/2/3/highlight_550.html).
- Von Braun, Joachim. 2007. The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions. Food Policy Report. IFPRI. Diciembre 2007 (disponible en <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/pr18.asp>).
- Von Braun, Joachim *et al.* 2008. High Food Prices. The What, Who, and How of Proposed Policy Actions. Policy Brief. IFPRI. Mayo 2008 (disponible en <http://www.ifpri.org/PUBS/ib/foodprices.asp>).
- World Bank. 2008. Rising Food Prices: Policy options and the World Bank response. Background note for the Development Committee. Washington D.C. (disponible en http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/risingfoodprices_backgroundnote_apr08.pdf).
- World Bank. 2008a. Addressing the food crisis: the need for rapid and coordinated action. Documento preparado para el Encuentro de Ministros de Finanzas del G8. Junio 13-14, Osaka (disponible en http://www.worldbank.org/html/extdr/foodprices/pdf/G8_food%20price%20paper.pdf).

Tabla 3. Medidas adoptadas por los países de ALC para enfrentar el alza de precios de los alimentos

Área de Política	Subtipo de Medida	Arg	Bol	Bra	Chi	Cos	Cub	Dom	Ecu	Els	Gua	Hai	Hon	Mex	Nic	Pan	Per	Uru	Ven
Comercio Internacional	Reducción aranceles importaciones alimentarias		●	●					●	●	●		●	●	●				
	Aumento aranceles exportaciones alimentarias	●	●	●												●			
	Comercio Gobierno-Gobierno		●				●		●	●					●				●
Fortalecimiento Producción Nacional de Alimentos	Compra Gobierno a pequeños agricultores			●												●			
	Subsidios a insumos		●					●			●					●			
	Distribución de insumos					●				●	●		●		●				
	Financiamiento a producción			●		●		●		●			●	●					
	Fortalecimiento marco legal e institucional: aumentar producción								●	●									
	Asistencia técnica					●							●						
	Negociación Público-Privado															●			
	Acuerdos Cooperación Inter-gubernamental producción alimentos básicos (Gpo. Países 1)									●	●			●		●	●		
Acuerdos Cooperación Inter-gubernamental producción alimentos básicos (Gpo. Países 2)		●					●								●				●
Mitigación de Alzas Precios	Control precios temporales productos específicos							●	●			●				●		●	
	Subsidios a alimentos y/o servicios básicos							●	●	●						●	●		
	Reducción impuestos a consumo de alimentos															●		●	
	Articulaciones interinstitucionales y/o negociaciones Público-Privados								●					●			●	●	
	Marco legal: combatir conductas con efectos negativos en consumidores		●								●								
Mitigación Caída Poder Compra	Programas de distribución de alimentos		●	●		●			●	●	●				●	●	●	●	●
	Transferencia de ingresos				●	●		●	●	●				●					
	Reducción impuestos									●						●			
Stock	Creación/liberación reservas estratégicas de alimentos básicos			●					●				●						
Seguros	Expansión de Seguro Agrícola					●							●						

Dimensión de Seguridad Alimentaria: ● Disponibilidad ● Acceso ● Estabilidad

Fuente: FAO RLC, 2008.