

¿Más mercado o más Estado?: la crisis alimentaria de 2008

Por: Fernando Spiritto

Introducción

La crisis alimentaria de 2008 plantea con toda claridad las recurrentes interrogantes sobre el papel del Estado y del mercado en el mundo globalizado en que vivimos.

Las causas de la crisis revelan fallas tanto en los mecanismos de mercado como en la intervención de los estados. El resultado es el funcionamiento insatisfactorio de los mercados internacionales y un alza generalizada de precios de los alimentos, creando riesgos de hambrunas. La crisis puede ser descrita como un desfase entre la demanda en alza y una oferta que no responde satisfactoriamente, bien porque no existe suficiente capacidad productiva o porque la distribución de alimentos encuentra obstáculos. Tal desfase es en gran medida la consecuencia de fallas de mercado y de Estado.

Analicemos los factores que originan la crisis y las distorsiones que desde el mercado y desde el Estado contribuyen a agravarla. El conjunto de medidas necesarias para enfrentarla pasan necesariamente por la corrección de esas distorsiones.

Las causas

La crisis alimentaria de 2008 es el resultado de un aumento pronunciado, a escala mundial, de los precios de los alimentos de consumo masivo. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, el precio de los alimentos básicos se incrementó 80 por ciento entre 2005 y 2008. El programa de alimentos y agricultura de las Naciones Unidas (FAO) informa que solamente entre agosto de 2007 y abril de 2008 los precios mundiales de los alimentos aumentaron 45 por ciento. Entre marzo 2007 y marzo 2008, el maíz aumentó 31 por ciento, el arroz 74 por ciento, la soya 83 por ciento y el trigo 130 por ciento.

Los efectos de la inflación en el sector de los alimentos son obvios. Al menos 100 millones de personas, según estimación del Banco Mundial, corren el riesgo de caer en pobreza extrema si continúa la actual tendencia de los precios. La desnutrición y el alto número de enfermedades relacionadas alcanzarían niveles no vistos desde hace varias décadas. Al mismo tiempo, la turbulencia política se agudizaría debido a la agitación social que generan productos inaccesibles para amplios contingentes de la población. Esto ya lo hemos visto en Haití y en varios países africanos.

Los altos precios de los alimentos son la consecuencia de una amplia gama de factores convergentes. El más citado por los analistas es el creciente ingreso que impulsa la demanda por toda clase de productos. Durante los últimos cinco años el PIB mundial ha crecido en promedio 4,5 por ciento al año. Un mayor ingreso per cápita, por ejemplo, se traduce en un mayor consumo de carne y lácteos. Sobresale aquí el desempeño de varios países en desarrollo como Brasil, China, India y Rusia. El espectacular desarrollo de China, en particular, ha convertido a ese país en un consumidor voraz de todo tipo de materias primas. China consume en 2008 más de la mitad de la carne de cerdo, la mitad del cemento, un tercio del acero y un cuarto del aluminio que se produce en el mundo. Además gasta 35 veces más en soya y petróleo

crudo que en 1999 y 23 veces más en cobre (*The Economist*, 15 de marzo de 2008). Ello ha revertido, tal vez de manera permanente, la tendencia declinante que durante los años ochenta y noventa mostraron los llamados *commodities* (alimentos, minerales e hidrocarburos). Ahora, los países menos desarrollados disfrutan términos de intercambios positivos, gracias al creciente valor de las materias primas que exportan. Ello les permite acumular reservas internacionales y al mismo tiempo mejorar sus capacidades fiscales.

Igualmente, a la lista de factores contribuyentes a la inflación en alimentos hay que agregar los siguientes: subsidios a los biocombustibles, hecho que aumenta la demanda de productos como el maíz para un usos distintos al del consumo humano; altos precios del petróleo lo que aumenta el costo de insumos indispensables para la producción de alimentos (fertilizantes, por ejemplo); alteraciones climáticas vinculadas al calentamiento global; especulación financiera que se ha concentrado en los *commodities* ante las turbulencias de los mercados de bonos y acciones, la depreciación del dólar, la disminución de las tasas de interés y las mayores posibilidades de transacciones electrónicas; el avance de la urbanización que estimula el apetito consumista de la población especialmente por alimentos y bebidas procesadas; subsidios agrícolas en los países desarrollados lo que desestimula la producción de alimentos en los más pobres; prohibición de exportar o aumento de impuestos a las exportaciones (es el caso reciente de Argentina para su amplia gama de productos exportables y donde destaca la soya cuyos impuestos pasaron de 27 por ciento al 40 por ciento) como forma de controlar la inflación interna, lo que agudiza la escasez en los mercados internacionales; entro otros factores.

Fallas de mercado y fallas de Estado

Los mercados internacionales de alimentos sufren en la actualidad un shock de demanda. Esto es un hecho frecuente en el desarrollo económico de los pueblos. En algunas coyunturas, la buena marcha económica eleva el poder adquisitivo de la población por encima del promedio de los años anteriores. El crecimiento económico internacional de los últimos años es un hecho de mercado en el sentido de que no es el resultado de una acción coordinada. Tiene sus bases, es verdad, en las prudentes políticas macroeconómicas internas de los países desarrollados y de muchos en vías de desarrollo (el problema con las hipotecas *subprime* en los Estados Unidos es un serio tropiezo). Incluso el espectacular desarrollo chino le debe mucho a las fuerzas del mercado. El poderoso empuje de la economía china creó condiciones favorables para los países productores de materias primas que han visto aumentar el valor de sus exportaciones y con ello el ingreso de sus ciudadanos.

Pero también el crecimiento y la globalización crean serias distorsiones. Si bien es cierto que el mercado es el más formidable mecanismo social para crear bienestar, el crecimiento económico que genera es en muchos casos desigual, dejando amplios sectores de la población al margen del progreso; es contaminante; no incentiva suficiente investigación científica, innovación o acumulación de capital humano; crea poder de mercado y agentes monopólicos. Hoy comprobamos que la riqueza creciente beneficia a una parte de la humanidad, pero falla en alcanzar a un gran sector de la misma que continúa sumido en la pobreza extrema. Es lo que Paul Collier llama *the bottom billion*, o los mil millones de pobres sin esperanza, concentrados mayormente África y Asia Central, víctimas de las trampas de la guerra, el mal gobierno, el encierro geográfico y la “maldición” de los recursos naturales.

Son los pobres del *bottom billion* los que sufren el mayor impacto de la inflación en alimentos. El problema se complica por políticas públicas que tal vez tengan sentido al interior de los países, pero que agravan el problema en los mercados internacionales

al limitar la oferta de productos disponibles. Son los efectos no deseados que originan los mecanismos de intervención de los gobiernos. Arriba mencionamos la prohibición de exportar para controlar precios y evitar el desabastecimiento en los mercados internos. Hay que mencionar también el más importante obstáculo enfrentado por los países en desarrollo para aumentar su producción: los distorsionantes subsidios agrícolas de los países desarrollados. Los subsidios cierran de facto el intercambio con los mercados de consumo más grandes del planeta. Los productores de los países en desarrollo no pueden competir con costos tan (artificialmente) bajos. Si tomamos en cuenta que la agricultura representa en estos países el 40 por ciento del su PIB, el 25 por ciento de sus exportaciones, el 70 por ciento del empleo (Stiglitz y Charlton, 2005) y que además, como dice el presidente del Banco Mundial, 75 por ciento de los pobres vive en zonas rurales, entonces los subsidios representan una barrera formidable para vencer a la pobreza.

Un buen ejemplo de estas distorsiones es el subsidio a la producción de etanol. Estados Unidos y Brasil producen el 70 por ciento de este biocombustible. De acuerdo con Joseph Stiglitz (2006), el gobierno estadounidense otorga incentivos arancelarios y subsidios directos a los productores de etanol que alcanzan \$1.05 por galón. Ante esa situación, a los productores brasileños les resulta imposible competir en los Estados Unidos. El resultado es una falla de mercado por una política pública deficiente: los consumidores estadounidenses pagan precios más altos puesto que el etanol brasileño, que utiliza a la caña de azúcar como insumo, es más barato; falla el intento de diversificar las fuentes de energía que el gobierno estadounidense tiene como prioridad de política pública; el precio del maíz aumenta por la mayor demanda y una gran proporción de su producción se destina a la generación de energía en lugar de destinarse al consumo humano; los brasileños pierden una gran oportunidad para aumentar la producción de caña y etanol y el bienestar colectivo de ambos países se mantiene por debajo de su potencial. Los subsidios agrícolas de los países desarrollados constituyen de esta manera un poderoso desincentivo a la producción de alimentos en los países menos desarrollados, que no encuentran estímulos en sus deprimidos mercados locales.

La escasez y la inflación de los precios de los alimentos no son sólo el resultado de un patrón desigual de desarrollo internacional. Otros factores limitantes de la oferta mundial de alimentos se relacionan con las capacidades productivas de los países. Los excedentes de producción disminuyen porque la demanda es mayor. En este sentido, el mercado ofrece la mejor señal posible para orientar la producción: el precio. Los altos precios de los alimentos en la actualidad señalan a un aumento de la oferta disponible en los próximos años. De hecho, la FAO reporta que la producción mundial de cereales alcanzará niveles record en 2008 y la producción agrícola de la Unión Europea aumentará 13 por ciento, mientras la siembra de trigo en los Estados Unidos aumentó 4 por ciento durante la actual temporada (*The Economist*, 19 de abril de 2008). La pregunta clave es si la coyuntura terminará favoreciendo exclusivamente a los productores de los países desarrollados o si, por el contrario, servirá para aliviar la pobreza en los países menos desarrollados mediante el aumento de la producción y las exportaciones.

Las reformas necesarias

La respuesta a la pregunta anterior estará determinada por la forma como la comunidad internacional admita y maneje las fallas de mercado y de Estado arriba reseñadas.

Se presenta así una oportunidad de oro para reanimar las negociaciones comerciales y en particular la alicaída Ronda de Doha. El acceso a los mercados desarrollados

sería una excelente medida para estimular la oferta de alimentos por parte de los países menos desarrollados. Los países ricos deberían hacer un esfuerzo y eliminar la amplia gama de subsidios agrícolas. Se requiere una gran voluntad política para vencer la resistencia de los intereses sectoriales y grupos de presión que se benefician de las subvenciones gubernamentales. Al final, los consumidores de estos países se beneficiarían al contar con productos más baratos, mientras que los países productores más pobres verían aumentar sus niveles de vida al lograr acceso a nuevos mercados de exportación.

Las reformas comerciales requieren, aunque suene contradictorio, mecanismos compensatorios que alivien los desajustes que el levantamiento de las barreras comerciales causarían tanto en los países ricos como en los menos desarrollados, sobre todo cuando estos últimos deban hacer concesiones entre ellos mismos. Tales mecanismos son responsabilidad de los gobiernos: reentrenamiento de los trabajadores que eventualmente queden desempleados, seguros al desempleo, incentivos para la reconversión de los sectores, etc. Los beneficios de un mayor comercio entre los países serán mayores que los costos, si las distorsiones son eliminadas y se implementan las salvaguardas respectivas.

Los controles de precios deberían ser flexibilizados y eventualmente eliminados. En el ambiente inflacionario mundial de 2008, los gobiernos tienden a usarlos ampliamente. Se trata de políticas recomendables en el corto plazo y bajo circunstancias muy particulares: perturbaciones externas, desastres naturales, empresas que abusan de su poder de mercado. Sin embargo, en el mediano y largo plazo terminan destruyendo la capacidad productiva de los países porque la distorsión de los precios elimina los incentivos para producir. Venezuela ofrece un buen ejemplo en este sentido. Luego de cinco años de precios controlados, el país ha visto mermada su capacidad productiva y es más dependiente que nunca de la importación de alimentos, justo en el momento que los precios internacionales están en ascenso.

El estímulo a la oferta de alimentos requiere más infraestructura e investigación científica. Los mercados no son eficientes en la provisión de estos bienes (se les llama bienes públicos) porque requieren altas inversiones o un régimen de protección de derechos de propiedad que los agentes económicos privados, por sí mismos, no pueden desarrollar. La producción de alimentos requiere sistemas de riego, caminos para llegar a los centros de consumo, fertilizantes y apoyo técnico. Los gobiernos y los donantes internacionales deben hacer esfuerzos para construir la infraestructura básica que soporta el proceso de producción. De igual forma, una nueva "revolución verde" es necesaria. Los gobiernos y las corporaciones deben trabajar juntos para crear nuevas técnicas, así como generalizar el uso de las existentes, que eleven el rendimiento de los productores de los países menos desarrollados. Existen exitosos precedentes en esta materia. Ante la perspectiva de hambrunas producto del aumento poblacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, se hicieron importantes esfuerzos científicos para introducir semillas baratas, resistentes a las plagas y de alto rendimiento por hectárea. El resultado fue un aumento impresionante de la producción de alimentos a escala mundial (especialmente en el sudeste asiático) gracias al apoyo de gobiernos, instituciones privadas e institutos de investigación. Los esfuerzos deben redoblar en este campo puesto que los resultados sólo se verán en el mediano y largo plazo.

Son necesarias medidas de emergencia que hagan frente a la amplia gama de daños colaterales que ocasiona la inflación de los alimentos. En la actual coyuntura, la acción de los gobiernos es más importante que nunca. Medidas de efecto inmediato son: la distribución directa de alimentos, para lo cual la FAO necesita mayores recursos financieros; la implementación de programas sociales eficientes que tomen en cuenta

la totalidad de las necesidades familiares desde la educación hasta la salud (en esta área hay que mirar a programas exitosos como Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil); el otorgamiento de créditos y asesoría técnica; y la eliminación de obstáculos al comercio de alimentos como altos aranceles, prohibiciones de exportación u otras barreras para-arancelarias.

Más mercado y mejor Estado

Es posible que la presión sobre los precios de los alimentos perdure por varios años. La inflación es el resultado del crecimiento económico y de varias distorsiones que generan los mercados y la intervención deficiente de los gobiernos. Eliminar esas distorsiones tomará tiempo, si es que los países deciden actuar conjuntamente y de inmediato. La reacción de la oferta se dará con rezago mientras los productores aprovechan los potenciales incentivos como son los altos precios, el apoyo técnico y financiero, y el acceso a mercados desarrollados. Los gobiernos y donantes internacionales deben actuar de forma apropiada levantando restricciones al buen funcionamiento de los mercados como son los subsidios y otras formas de proteccionismo. Los donantes internacionales deben evaluar los efectos de su ayuda de forma que, por ejemplo, los aporte en especie no terminen dañando o haciendo inviable la producción local.

Ante los peligros de la crisis alimentaria, las visiones excluyentes del Estado y el mercado quedan nuevamente negadas. La respuesta efectiva a la crisis debería surgir de una combinación balanceada de ambas esferas. Esta afirmación no parece tan obvia, cuando se observa en América Latina posiciones extremas, de amplio alcance en los países, que niegan las potencialidades del mercado y buscan concentrar el poder en el Estado. O cuando se observa en los países desarrollados el inmenso poder de lobbies económicos o intereses sectoriales que bloquean las necesarias reformas al comercio internacional.

En 1981 los países en desarrollo, y América Latina en particular, comenzaron a sufrir los embates del deterioro de los términos de intercambio. Alimentos, minerales e hidrocarburos atravesaron por un largo período de depresión. Inflación y deuda externa se sumaron a la grave situación para generar lo que se llamó la *década perdida*. Hoy, con los precios en alza, surgen nuevas oportunidades para la diversificación económica y la creación de valor en las exportaciones si los países invierten sabiamente el ingreso creciente.

Pero también surgen nuevos peligros como lo demuestra la preocupante inflación en alimentos. Políticas públicas que faciliten el funcionamiento de los mercados, corrijan las distorsiones que producen el crecimiento y la globalización y protejan a los más pobres, son necesarias en la coyuntura para no repetir los errores del pasado.

La agenda de reformas pendientes requiere acciones conjuntas de la comunidad internacional, especialmente por parte de los países desarrollados, donantes y organismos multilaterales. Una oportunidad dorada se presentará en la cumbre de jefes de Estado y de gobierno, que convocada por la FAO, se realizará en Roma entre el 3 y 5 de junio para discutir los problemas de la inflación de los alimentos y los retos del cambio climático, bioenergía y seguridad alimentaria. Ojalá que de esa reunión se emprendan acciones que vayan a la raíz misma del problema.

Un sano equilibrio entre más mercado y mejor Estado es la respuesta.

Referencias

Collier, David: *The Bottom Billion*. Oxford University Press. New York, 2007.

Stiglitz, Joseph y Charlton, Andrew: *Fair Trade for All*. Oxford University Press. New York, 2005.

Stiglitz, Joseph: *La muerte de la ronda de desarrollo*. El Nacional, 13 de agosto de 2006.

The Economist. Varios números.

E-mail: fspiri@gmail.com