



Impactos y respuestas de política a la inflación de alimentos en América Latina

• Lucio Castro •

Índice

Resumen ejecutivo	2
Agradecimientos	2
Introducción	3
1. El fenómeno de la inflación de alimentos mundial	5
1.1 Factores de oferta	6
1.2 Factores de demanda	6
2. El impacto de la “agflación” en Latinoamérica	8
2.1 Una visión panorámica de los efectos de la inflación de alimentos en la región	8
2.2 Una mirada más detallada a la región andina y Centroamérica	12
3. La respuesta de la comunidad internacional	15
3.1 La respuesta	15
3.2 Propuestas para la reforma y mejora.....	16
4. La respuesta de políticas de América Latina	18
4.1 Medidas de mercado y de política comercial orientadas a reducir los precios al consumidor	18
4.2 Redes de protección social	20
4.3 Transferencias condicionales de efectivo	23
4.4 Medidas orientadas al productor.....	25
5. Costos y beneficios de las respuestas de política. Identificando mejores prácticas	27
5.1 Política fiscales y de comercio exterior.....	27
5.2 Opciones de política social.....	30
5.3 Identificando mejores prácticas para responder a la agflación.....	32
6. Encuesta a expertos y hacedores de política de la región	33
6.1 La encuesta	33
6.2 Las causas	33
6.3 Las respuestas de política.....	34
6.4 El futuro de los precios alimentarios	34
6.5 ¿Volverá la agflación?	35
6.6 Calificando la respuesta de los gobiernos y los organismos internacionales	35
6.7 A modo de síntesis	36
Conclusiones	38
Anexo. Cuestionario	40

Cuestionario	40
Bibliografía	43
Acerca del autor	45
Acerca de CIPPEC	45

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1: La respuesta de la comunidad internacional frente a la suba de precios agrícolas	15
Cuadro 2: Mejorando la respuesta multilateral. Propuestas para la reforma	16
Cuadro 3: Medidas de política adoptadas en Latinoamérica vinculadas al comercio de alimentos ..	19
Cuadro 4: Mecanismos de protección social para combatir la “agflación”	21
Cuadro 5: Análisis costo-beneficio de políticas fiscales y comerciales de respuesta a la “agflación”	27
Cuadro 6: Análisis de costo-beneficio de los programas de protección social.....	30
Gráfico 1: Índices de precios de los alimentos, 1990-2009 (Base 1990=100).....	5
Gráfico 2: Exportaciones netas de alimentos (en % del PBI). Promedio anual 1997-2007	8
Gráfico 3: Inflación de alimentos, tasas de cambio interanuales (%), países seleccionados.....	9
Gráfico 4: Cambios en el índice de precios de los alimentos. Enero 2006 vs. Septiembre 2008. (%)..	10
Gráfico 5: Índice de precios al consumidor, cambio porcentual. Enero 2006-Septiembre 2008. (%)..	10
Gráfico 6: Peso de los alimentos en la canasta del IPC contra el PIB per cápita (2006) en U\$S de 2000.....	10
Gráfico 7: Resultado primario e ingresos y gastos totales del Gobierno central en los países de la región andina, centroamericana y sudamericana (como % del PBI, promedio ponderado).....	11
Gráfico 8: Términos del intercambio, cambio porcentual 2006-2008 (%).....	12
Gráfico 9: Evolución Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina, Brasil y México como % PIB.	25
Gráfico 10: Tipos de instituciones encuestadas como porcentaje del total	33
Gráfico 11: Causas subyacentes de la inflación de alimentos en 2007-2008	34
Gráfico 12: Respuestas de política a la inflación de alimentos en América Latina, como porcentaje del total de respuestas	34
Gráfico 13: ¿Permanecerán los precios de los alimentos por encima de los promedios de los años noventa en los próximos cinco años?	35
Gráfico 14: ¿Cuan probable es que se repita un episodio de “agflación” en la próxima década?.....	35
Gráfico 15: ¿Cómo calificaría la respuesta del gobierno a la inflación de alimentos?.....	36
Gráfico 16: ¿Cómo calificaría a la respuesta dada por los organismos multilaterales de crédito?.....	36

Resumen ejecutivo

El aumento en los precios de los alimentos de 2005-2008 es quizás el acontecimiento más importante de la última década para el mundo en desarrollo. A diferencia de episodios anteriores, esta vez, los incrementos fueron generalizados y afectaron prácticamente a todos los principales *commodities* alimentarios comercializados internacionalmente. Si bien alguna corrección a la baja ha sido observada desde septiembre-octubre de 2008, los precios globales de los alimentos permanecían a comienzos de 2010 por encima de los niveles observados en la década pasada y la volatilidad de precios se ubica en sus máximos niveles históricos.

Este fenómeno de inflación elevada y acelerada de los alimentos, más conocido como “agflación”, con repercusiones directas en toda América Latina, tanto en el campo económico como en el social, ha planteando una serie de preguntas fundamentales. ¿Cuáles son las causas principales de este episodio de inflación alimentaria? ¿Cuáles han sido sus efectos para las distintas economías de la región? ¿Cómo han respondido los gobiernos latinoamericanos para mitigar sus posibles impactos negativos? ¿Cuáles han sido las mejores políticas de respuesta frente a este episodio de agflación, de acuerdo a las distintas realidades de los países de la región? ¿Cómo percibe la opinión experta de América Latina estas respuestas de política? Este trabajo se propone abordar y contribuir a esclarecer estos múltiples interrogantes.

La metodología elegida para el logro de esta meta combina el relevamiento de información secundaria, proveniente de informes recientes de organismos especializados nacionales e internacionales, con el análisis de la información estadística disponible, y una detallada encuesta a una muestra representativa de expertos y hacedores de política de la región.

Entre las principales conclusiones de esta investigación, encontramos que la inflación de alimentos afectó a las economías de la región en su conjunto, pero con efectos variables, en función de la situación de las exportaciones netas alimentarias y el *mix* de políticas macroeconómicas de cada país. En este contexto, si bien los diferentes países de la región llevaron a cabo una amplia variedad de respuestas de política para enfrentar esta situación, en su mayoría éstas estuvieron orientadas a la asignación de subsidios al consumo y a la implementación de diferentes tipos de programas de desarrollo social focalizados.

En cuanto a la comunidad internacional, encontramos que si bien se observó una capacidad de reacción rápida, la respuesta multilateral estuvo caracterizada por una serie de medidas y programas *ad hoc* y de corto plazo, y por la falencia o ausencia de ciertas disciplinas multilaterales en el mercado de alimentos mundial, más que por una estrategia global coordinada e institucionalizada.

Por último, la encuesta a expertos y hacedores de política reveló una opinión especializada relativamente negativa sobre las respuestas de política ensayadas por la mayoría de los países de la región y acerca de la asistencia brindada por los organismos multilaterales de crédito.

Agradecimientos

El autor agradece muy especialmente a Ana Escofet, Cecilia Kralj, Daniel Saslavsky y Cecilia Serravalle por su participación en la elaboración de este documento, a Miguel Braun y Fabián Repetto por sus valiosos comentarios a una versión preliminar de este trabajo, y a Jimena S. Ferraro por su apoyo en la revisión del texto final. Los errores u omisiones que pudieran existir, y las conclusiones y recomendaciones aquí vertidas son expresa responsabilidad del autor.

Introducción

El episodio reciente de subas históricas en los precios de los alimentos es quizás el acontecimiento más importante de la última década para el mundo en desarrollo. El precio de *commodities* alimentarias como el maíz aumentó, por ejemplo, 80% entre 2005 y mediados de 2008, con incrementos de similar o mayor dimensión en los precios de productos de peso en la canasta de consumo, como leche (90%), trigo (70%) y arroz (25%).

A diferencia de episodios similares anteriores, el aumento en los precios de los alimentos esta vez fue generalizado, y afectó prácticamente a todas las principales *commodities* alimentarias comercializadas internacionalmente. Si bien alguna corrección a la baja ha sido observada desde septiembre-octubre de 2008, los precios globales de los alimentos permanecen aún por encima de los niveles observados en la década pasada y la volatilidad de precios se ubica en sus máximos niveles históricos.

Para América Latina, este fenómeno de inflación elevada y acelerada de los alimentos o “agflación” ha tenido repercusiones directas tanto en el campo económico como social, planteando una serie de preguntas fundamentales. ¿Cuáles fueron las causas principales detrás de este episodio de inflación alimentaria? ¿Cuáles han sido sus efectos para las distintas economías de la región? ¿Cómo han respondido los gobiernos latinoamericanos para mitigar sus posibles impactos negativos? ¿Cómo percibe la opinión experta de la región estas respuestas de política? Este trabajo es un intento de dar respuesta a estos múltiples interrogantes.

Tres trabajos recientes analizan los impactos y las respuestas de política del mundo en desarrollo frente al episodio reciente de suba acelerada del precio internacional de los alimentos de 2005-2008. Rojas-Suárez (2008) se concentra en las causas globales de la agflación y en las respuestas de políticas, sin presentar un análisis detallado de sus posibles impactos sociales y económicos. Por su parte, Lustig (2008) esquematiza el dilema de políticas que enfrentan los gobiernos latinoamericanos, entre dejar que los precios domésticos ajusten ante el shock externo o implementar políticas de corto plazo que atemperen la magnitud de su impacto. Sin embargo, no presenta un análisis detallado de los impactos y respuestas de política a la agflación. Finalmente, Bianchi et ál. (2009) presentan una detallada tipología de los impactos y políticas de respuesta de los países de América Latina frente a la reciente crisis alimentaria, además de analizar, como los otros trabajos, las causas subyacentes del último episodio agflacionario.

Focalizado en el caso de América Latina, este trabajo contribuye a esta emergente literatura acerca de las causas, efectos y respuestas de política frente al episodio de inflación acelerada de alimentos experimentado entre 2005 y 2008. Además, presenta un análisis detallado de los impactos económicos y sociales para la región así como un minucioso análisis costo-beneficio de las medidas de respuesta, con el objetivo práctico de identificar, en la medida de lo posible, cuáles son las mejores políticas de respuesta frente a episodios de agflación, de acuerdo a las distintas realidades de los países de la región.

La metodología elegida para el logro de este objetivo combina el relevamiento de información secundaria, proveniente de informes recientes de organismos especializados nacionales e internacionales, con el análisis de la información estadística disponible, y una detallada encuesta a una muestra representativa de expertos y hacedores de política en la región.

Entre las principales conclusiones de esta investigación, encontramos que la inflación de alimentos afectó a las economías de la región en su conjunto, pero con efectos variables dependiendo de la situación de las exportaciones netas alimentarias y el *mix* de políticas

macroeconómicas de cada país. Países exportadores netos de alimentos, como la mayoría de las economías sudamericanas, se beneficiaron con términos de intercambio más que favorables, mientras importadores netos, como los países de Centroamérica y algunos de la región andina, sufrieron un fuerte deterioro. En forma similar, países con políticas monetarias y fiscales laxas agudizaron aún más los efectos inflacionarios de la agflación internacional sobre el nivel de precios agregado doméstico, mientras economías con un *mix* de políticas más moderado fueron capaces de morigerar en mayor medida esos impactos.

Encontramos, también, una amplia variedad de respuestas de política en los países de la región, desde medidas fiscales y de política comercial a programas de desarrollo social. En consonancia con la literatura internacional, identificamos, además, a los programas de transferencias condicionadas (PTC) de ingresos como la opción de política más deseable, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad. De la misma manera, enfatizamos la necesidad de fortalecer los mecanismos de desarrollo social focalizados en la población de mayor riesgo, y de evitar recurrir a instrumentos de política altamente distorsivos como las restricciones a las exportaciones alimentarias y los controles de precios.

En cuanto a la comunidad internacional, encontramos que, si bien se observó una capacidad de reacción rápida, la respuesta multilateral estuvo caracterizada por una serie de medidas y programas ad hoc y de corto plazo y por las falencias o ausencia de ciertas disciplinas multilaterales, más que por una estrategia global coordinada e institucionalizada. En consecuencia, se propone redoblar los esfuerzos por institucionalizar los programas multilaterales de ayuda alimentaria, mejorar la transparencia de los stocks granarios, discutir e implementar disciplinas más estrictas para las restricciones a las exportaciones y a los subsidios a los biocombustibles, y promover una pronta finalización de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en agricultura.

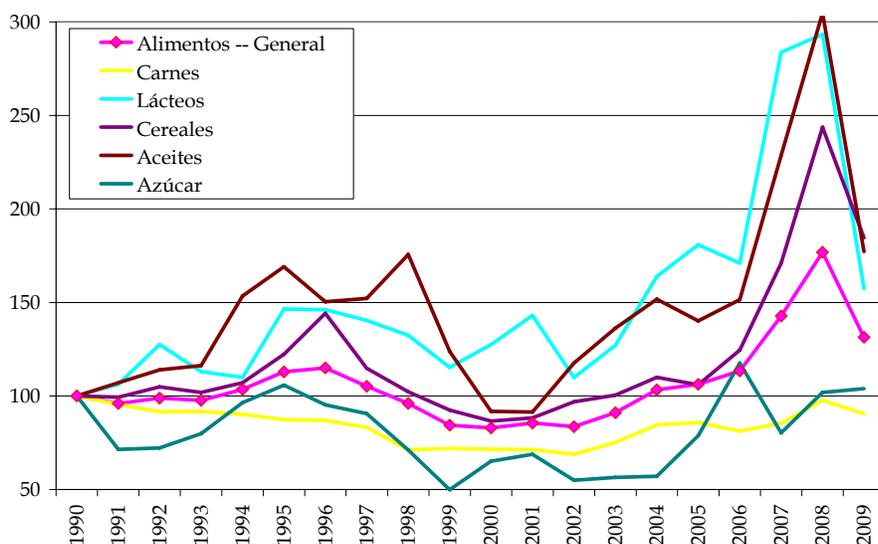
La encuesta a expertos y hacedores de política reveló una opinión especializada relativamente negativa sobre las respuestas de política ensayadas por la mayoría de los países de la región y acerca de la asistencia brindada por los organismos multilaterales de crédito. También señaló un fuerte consenso entre la opinión especializada regional sobre una muy elevada probabilidad de repetición de episodios similares de agflación en un horizonte de mediano plazo.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera. La sección 2, analiza la anatomía del reciente episodio de inflación de alimentos a nivel internacional, examinando en detalle cada una de sus causas subyacentes. La sección 3 se focaliza en los impactos económicos y sociales de la agflación sobre los países de América Latina. A este efecto, presenta en primer lugar un análisis panorámico para la región, y luego, un examen más detallado de las dos subregiones más afectadas: Centroamérica y la región andina. En la sección 4 se analizan las respuestas de política de la comunidad internacional ante la inflación alimentaria mundial. La sección 5 describe y analiza las respuestas de política efectivamente adoptadas por los países de la región ante este problema. La sección 6 examina los costos y beneficios de las distintas políticas implementadas en la región con el objeto de identificar las mejores prácticas para los países latinoamericanos frente a estos fenómenos inflacionarios. La sección 7 presenta los resultados de la encuesta a expertos y hacedores de política de la región. Finalmente, la sección 8 concluye resumiendo las principales consideraciones.

2. El fenómeno de la inflación de alimentos mundial

A partir del año 2002, el nivel general de precios de los alimentos, en términos reales, se ha mantenido en constante ascenso. En particular, el índice de precios de los alimentos de la FAO creció, en promedio 7% en 2006, 26 % en 2007, y 53% durante el primer trimestre de 2008 (comparado a igual período del año previo). Los cereales y los aceites vegetales son los productos que registraron mayores alzas, con incrementos cercanos al 120% entre 2005 y 2008, seguidos por los lácteos, el azúcar y las carnes con 62%, 29% y 15%, respectivamente (ver **Gráfico 1**).

Gráfico 1: Índices de precios de los alimentos, 1990-2009 (Base 1990=100)



Fuente: FAO (2009).

¿Cuáles fueron las causas del alza en los precios de los productos agrícolas en el mundo? Según los principales organismos especializados, los principales factores fueron¹:

- Malas cosechas en los principales países productores debido a factores climáticos;
- Disminución de las reservas de alimentos a su nivel más bajo en treinta años;
- Altos precios del petróleo y la energía, que elevan el costo de los insumos y del transporte;
- Falta de inversión en el sector agrícola;
- Subsidios a la producción de biocombustibles que sustituye la producción de alimentos;
- Especulación en los contratos de futuros agrícolas; y,
- Restricciones a la exportación impuestas por algunos de los principales países productores.

Aun cuando el estallido de la crisis financiera internacional provocó un retroceso significativo en las cotizaciones de las *commodities* alimentarias, los precios actuales permanecen por encima de los promedios históricos. De acuerdo a OCDE-FAO (2008), es probable que dicha tendencia se mantenga en el corto y mediano plazo, hasta que se verifiquen otros cambios

¹ Al respecto, ver Castro y Díaz Frers (2008).

estructurales en la oferta y demanda de alimentos. Consecuentemente, en la siguiente subsección analizamos con mayor profundidad estos factores.

2.1 Factores de oferta

2.1.1 Déficits de producción

La merma de la producción de cereales en los principales países exportadores fue uno de los factores determinantes. Entre 2005 y 2006, los volúmenes producidos internacionalmente cayeron 4 y 7%, respectivamente. Asimismo, los rindes se vieron afectados en casi 20% al considerar a productores importantes como Australia y Canadá, tendencia que se repitió con igual o mayor magnitud en los demás países productores. Mientras que la producción de cereales en 2007 aumentó notablemente en los Estados Unidos (EEUU), como respuesta a la subida de los precios internacionales, la producción de los demás productos alimentarios restantes no experimentó igual suerte.

2.1.2 Reducción de reservas o stocks

Desde el anterior episodio de incremento de los precios alimentarios internacionales, ocurrido en 1995, los stocks de granos se han visto reducidos anualmente -en promedio- casi un 4%, fundamentalmente debido a una fuerte expansión de la demanda que no fue igualada por incrementos en la oferta. Por otra parte, la disminución de las reservas mantenidas por las instituciones públicas, el aumento de los costos de almacenamiento de productos perecederos; el desarrollo de instrumentos alternativos de gestión de riesgo menos costosos, el incremento de la capacidad exportadora de un número mayor de países, y las mejoras tecnológicas y en el transporte, también coadyuvaron para que la reducción de las reservas de granos haya disminuido en dichas proporciones.

2.1.3 Aumento de los costos del petróleo

El aumento del precio del petróleo y el gas natural también ha impactado en los costos de producción de los productos agrícolas. Fundamentalmente, esto ocurre debido a su altísima incidencia en el costo de los fertilizantes (como el superfosfato triple y el cloruro de potasio) y para su uso en el transporte y la siembra.

2.2 Factores de demanda

2.2.1 Producción de biocombustibles

La mayor demanda de biocombustibles ha sido uno de los factores causantes del reciente aumento de precios en los mercados de *commodities*, y por ende en los alimentos (OCDE-FAO, 2008; IFPRI, 2008). Se estima que de los casi 40 millones de toneladas en que aumentó la utilización mundial del maíz en 2007, casi 75% fue absorbido por las plantas de etanol, particularmente en Estados Unidos. Por otra parte, se estima que más del 30% de la cosecha de maíz de 2008 se utilizó en las destilerías de etanol, número cercano al 12 % de la producción mundial de maíz. Por su parte, se calcula que 60 % de la producción de aceite de colza fue utilizada para obtener biodiesel en 2007, lo que equivale al 25 % de la producción mundial y al 70 % del comercio mundial de este producto en 2007. (OCDE-FAO, 2008; IFPRI, 2008).

2.2.2 Cambios estructurales en la demanda de alimentos

El desarrollo económico y el crecimiento en los países en desarrollo y emergentes, así como el crecimiento demográfico y la urbanización, han modificado de forma gradual la composición de la demanda de productos alimentarios en el mundo. El patrón alimentario se encuentra en proceso de diversificación, en detrimento de los amiláceos, y a favor de los productos cárnicos y lácteos. En última instancia, esto incrementa la demanda de cereales para forraje, vigorizando los vínculos entre los diferentes productos alimentarios². Si bien dichas modificaciones estructurales no pueden ser la causa fundamental de la repentina revalorización de los *commodities* agrícolas, no se debe despreciar el efecto que dichos cambios pudieran tener en la reducción del nivel de reservas de cereales y semillas oleaginosas durante la última década. (IFPRI, 2008)

2.2.3 Operaciones de derivados en los mercados financieros

La liquidez disponible a raíz de las políticas monetarias expansivas de las economías desarrolladas como la americana, junto con los elevados precios del petróleo, convirtieron a los derivados agrícolas en un atractivo destino para inversores de todo tipo. Sin embargo, según el FMI (2006) la subida de los precios spot de productos como el café, algodón y azúcar es la “causa”, y no el “efecto”, de la mayor participación de los inversores en este tipo de instrumentos financieros vinculados a los mercados agrícolas. En contraste, la OECD (2008) estima que el aumento de los precios futuros pudo verse afectado por las posiciones de los inversores institucionales, generando un impulso mayor que el garantizado por los principios básicos de la oferta y la demanda del mercado.

2.2.4 Fluctuaciones del tipo de cambio

La depreciación del dólar estadounidense ha influido de forma crítica en el incremento de los precios agrícolas, basados en el dólar estadounidense. Dado que la reserva de valor de dicha divisa es el propio papel, la depreciación de la moneda americana impacta directamente en este tipo de activos “duros” o *commodities*. Consecuentemente, ante la depreciación de dólar producto de la crisis internacional y la política monetaria expansiva de los EEUU, debe sumarse este impulso alcista en los *commodities* a los efectos mencionados anteriormente. (Lustig, 2009)

² El caso paradigmático quizás sea el de China, país que ha exhibido una notoria “occidentalización” de su dieta (Castro et ál., 2005).

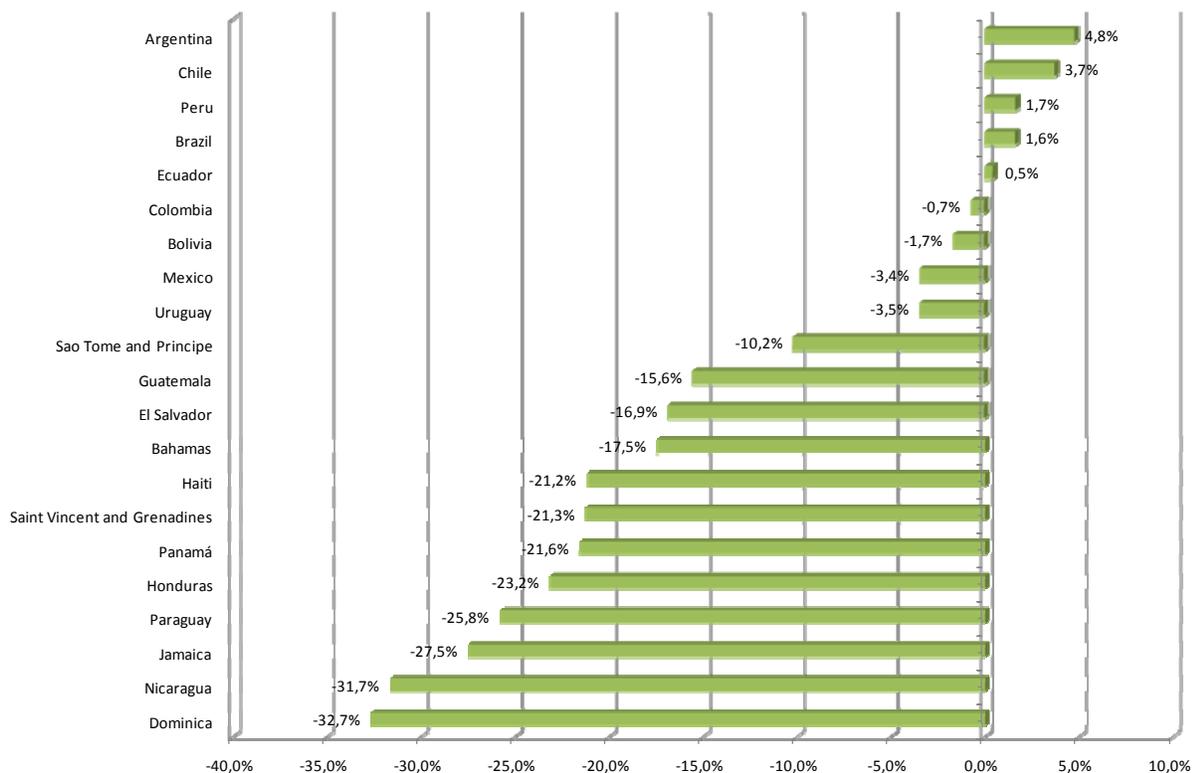
3. El impacto de la “agflación” en América Latina

En esta sección, analizamos los efectos de la suba de los precios internacionales de los alimentos sobre los países de América Latina. En una primera parte, presentamos una visión panorámica de estos impactos, buscando identificar algunos hechos estilizados generales para la región. En una segunda parte, analizamos en detalle los efectos de la agflación para Centroamérica y la región andina, caracterizadas por la presencia de economías en su mayoría importadoras netas de alimentos y con un peso elevado de los productos alimentarios en sus índices de precios al consumidor (IPC). Allí, también presentamos una síntesis de los resultados de los escasos estudios que examinan los impactos en la pobreza y la indigencia del episodio reciente de inflación de alimentos para los países de esas sub-regiones.

3.1 Una visión panorámica de los efectos de la inflación de alimentos en la región

La rápida suba en los precios internacionales de los alimentos ocurrida entre 2006 y 2008 afectó de distinta manera a los países de América Latina y el Caribe. En términos generales, es posible afirmar que el fenómeno de la agflación benefició a los grandes exportadores netos de alimentos de Sudamérica, y perjudicó en gran medida al resto de los países de la región que son importadores netos. El **Gráfico 2** ilustra las diferencias en la posición neta en el comercio internacional de alimentos entre los países de la región.

Gráfico 2: Exportaciones netas de alimentos (en % del PBI). Promedio anual 1997-2007



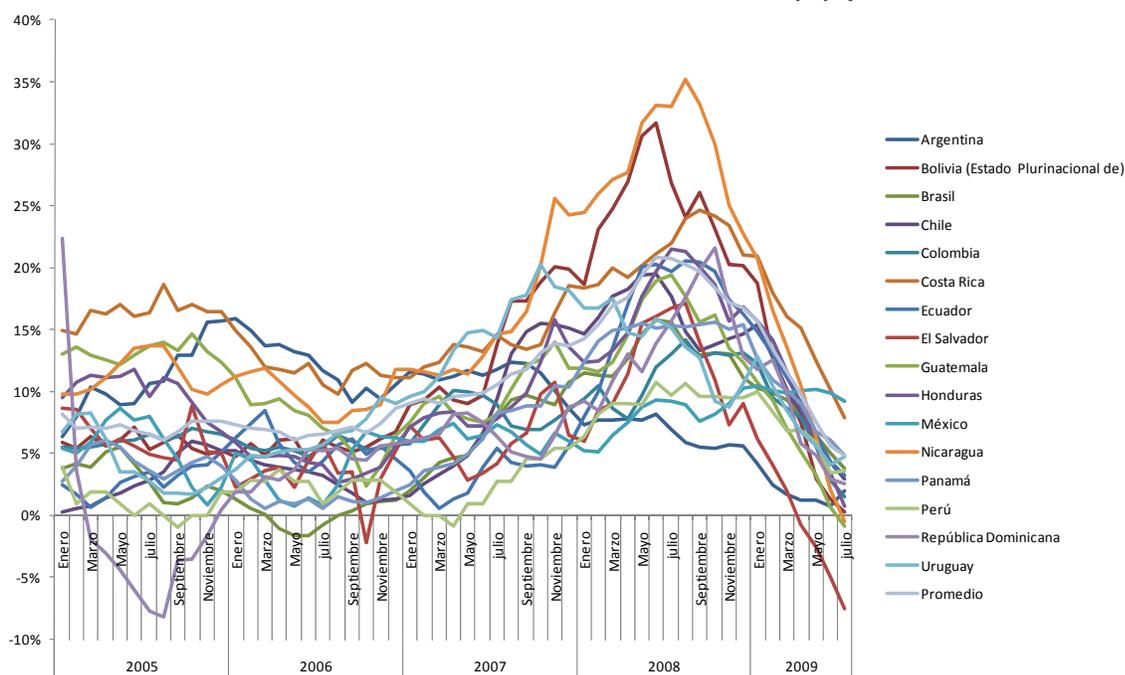
Fuente: Elaboración propia sobre la base de FAOSTAT, WEO (2009).

Más allá de estas disimilitudes, el fuerte incremento de los precios internacionales se reflejó en significativas subas en los precios internos de los productos alimentarios en prácticamente toda

la región, si bien con importantes diferencias determinadas por los niveles de desarrollo relativo de los países y los *mix* de política elegidos para hacer frente a este shock externo.

Una mirada dinámica, el **Gráfico 3** permite apreciar que el fenómeno de la suba de los precios internos de los alimentos fue un fenómeno generalizado en la región entre mediados de 2006 hasta la corrección bajista en los precios internacionales ocurrida luego de los máximos alcanzados en septiembre de 2008.

Gráfico 3: Inflación de alimentos, tasas de cambio interanuales (%), países seleccionados



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BADECON/CEPAL (2009).

Como se observa en el **Gráfico 4**, para la región en promedio el índice de precios de los alimentos se incrementó casi 40% entre enero de 2006 y septiembre de 2008, donde se alcanzaron los picos máximos de la agflación para la mayoría de los productos alimentarios. Los mayores incrementos se registraron en Venezuela (+120%), seguidos por Nicaragua (60%), Bolivia (casi 50%) y Costa Rica. Perú, México, Brasil y la Argentina fueron los países que sufrieron los aumentos de menor magnitud, si bien en todos los casos cercanos o superiores al 20%.

El **Gráfico 5** muestra que, luego de Venezuela, los mayores incrementos en los precios al consumidor se registraron en Nicaragua, Costa Rica y Bolivia, todos países importadores netos de alimentos. En contraste, los menores aumentos se produjeron en Perú, México y Brasil. En promedio para la región, el índice de precios al consumidor se incremento casi 25% entre enero de 2006 y septiembre de 2008.

Gráfico 4: Cambios en el índice de precios de los alimentos. Enero 2006 - Septiembre 2008. (%)

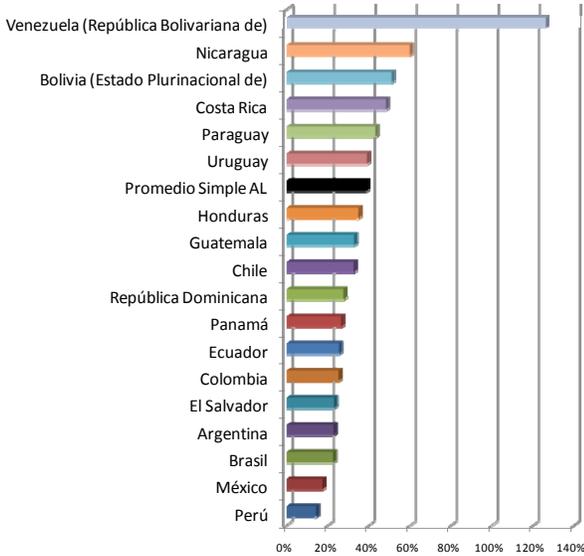
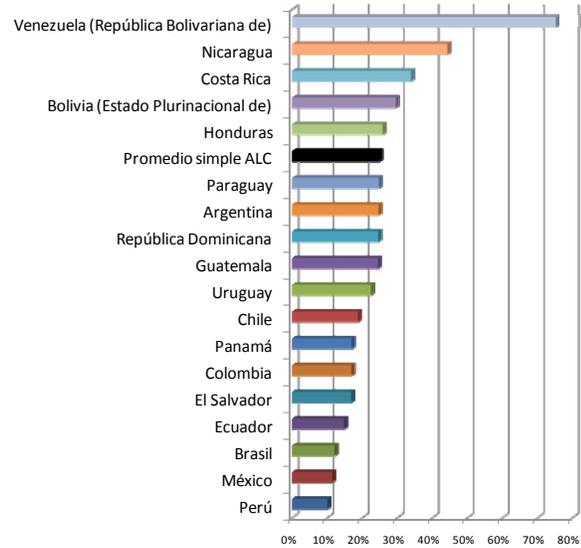


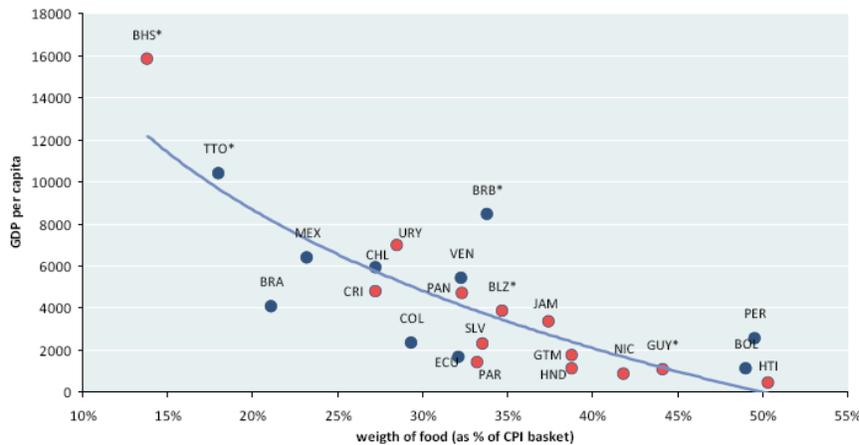
Gráfico 5: Índice de precios al consumidor, cambio porcentual. Enero 2006 - Septiembre 2008. (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BADECON/CEPAL (2009).

Con la excepción de Venezuela, donde una política macroeconómica fuertemente expansiva fue posiblemente la causa principal del proceso inflacionario, los mayores incrementos en los precios agregados se registraron usualmente en los países de menor desarrollo relativo, donde el peso de los alimentos es mayor en la canasta de bienes utilizada para construir los índices de precios al consumidor (IPC). El Gráfico 6 ilustra la presencia de una elevada correlación entre ingreso per cápita y el peso de los alimentos en los índices de precios.

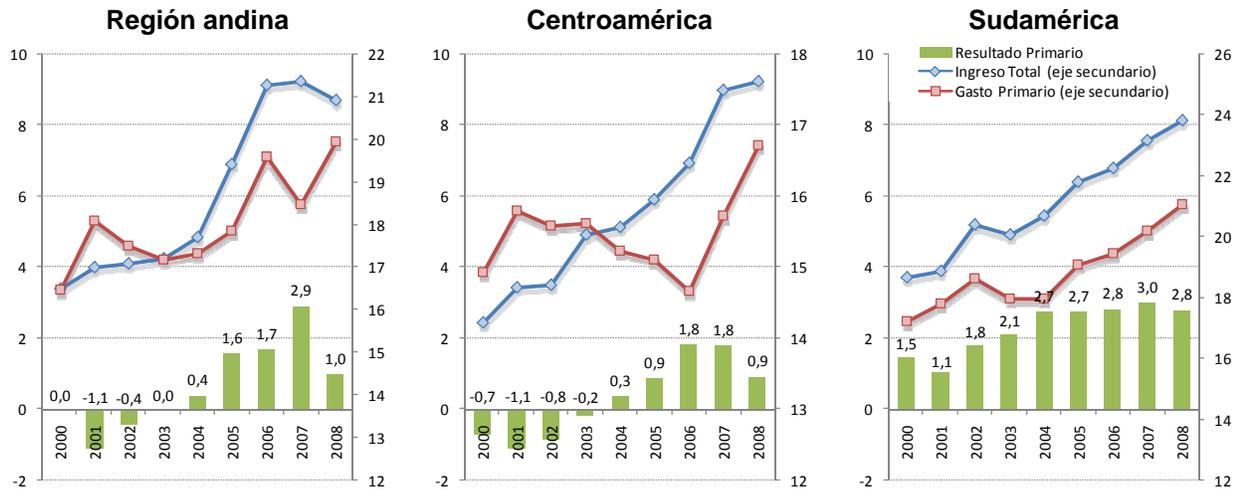
Gráfico 6: Peso de los alimentos en la canasta del IPC contra el PIB per cápita (2006) en U\$ de 2000



Fuente: Banco Mundial (2008).

La bonanza de precios internacionales, a su vez, se tradujo en la mayoría de este grupo de países en balanzas de pago y resultados fiscales fuertemente superavitarios (CEPAL, 2008). Sin embargo, mientras que los países sudamericanos presentaron resultados primarios positivos durante toda la década, la región andina y Centroamérica sólo pudieron revertir la tendencia negativa a partir de 2004 (ver **Gráfico 7**).

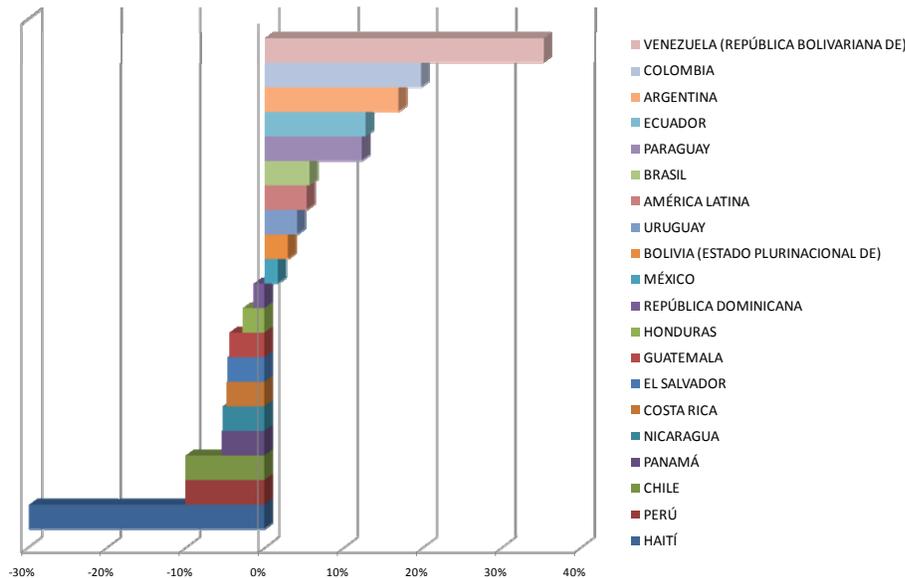
Gráfico 7: Resultado primario e ingresos, y gastos totales del gobierno central en los países de la región andina, centroamericana y sudamericana (como % del PBI, promedio ponderado)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Más allá de sus efectos fiscales, el fenómeno de la inflación de precios de los alimentos coincidió con una fuerte mejora en los términos del intercambio para algunos países de la región (ver **Gráfico 8**). Sin tener en cuenta a los grandes productores de petróleo, como Venezuela y Ecuador, que se beneficiaron con la concomitante suba de los precios energéticos y de metales, como Bolivia, la agflación benefició en particular a los grandes exportadores netos de alimentos de la región, como la Argentina y Brasil, así como a otros productores de menor tamaño de Sudamérica, como Uruguay y Paraguay. En cambio, el aumento de precios internacionales perjudicó en particular a los países de Centroamérica y el Caribe, con un fuerte aumento de su "import bill", y consecuentemente, con una significativa caída en los términos del intercambio de muchas de estas economías.

Gráfico 8: Términos del intercambio, cambio porcentual 2006-2008 (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BADECON/CEPAL (2009).

3.2 Una mirada más detallada a la región andina y Centroamérica

En esta sección, presentamos un análisis más en profundidad sobre los impactos de la agflación sobre los niveles de precios agregados y de pobreza en los países de la región andina y Centroamérica. La razón detrás de elegir este grupo de países es doble.

Por un lado, son en su amplia mayoría países importadores netos de alimentos y sociedades caracterizadas por niveles de pobreza relativamente elevados, y por ello, es de esperar que los impactos sociales de la inflación de alimentos hayan sido mayores que en el caso de los grandes exportadores alimentarios de Sudamérica. Por otro lado, y en forma vinculada, a consecuencia de estos mayores efectos sobre la situación social, son precisamente estas dos subregiones sobre las que se cuenta con mayor trabajo analítico realizado hasta el momento.

3.2.1 Región andina

- **Bolivia**

En Bolivia la inflación anual de alimentos más que se duplicó entre 2006 y 2007, pasando de 6,8% a 19,8%. En contraste, los términos de intercambio de las exportaciones crecieron 15% en 2006 y sólo 3,5% en 2007. Sin embargo, entre 2008 y 2006 el capítulo alimentario aumentó cerca del 40%, para una población donde 27% de los hogares son productores netos de alimentos (47% entre los pobres) (CEPAL, 2008).

Como suele comprobarse en los países de menores ingresos, el peso de los alimentos en la canasta básica es mayor que en el resto de los países de la región. En Bolivia, el aumento en la canasta básica durante el 2008, contribuyó a que 98.000 familias hayan caído debajo de la línea de extrema pobreza. En este sentido, de acuerdo con datos del Grupo de Desarrollo Rural (2008) sobre el impacto de la inflación de los alimentos, los pobres enfrentan una tasa de inflación mayor en 4% que los demás.

Según datos del Departamento de Agricultura de EEUU (2008), el porcentaje del gasto en alimentos se ubica en torno al 42%, lo que impacta notablemente en los índices agregados de inflación. Asimismo, una tercera parte de la población boliviana habita en el área rural, donde el 76% es pobre y el 64% es extremadamente pobre. Según la estructura de gasto de los hogares rurales, el 50% es destinado a la compra de productos alimentarios. En consecuencia, el incremento en los precios de estos productos incide más en el poder adquisitivo de los hogares rurales que en los urbanos. Según estimaciones del BID (2008), la suba de los precios habría causado un aumento de siete puntos porcentuales en los niveles de pobreza.

- **Perú**

A pesar de que la inflación de los alimentos en Perú aumentó algo más del 10% en este período, ésta sigue siendo baja en comparación con los otros países de la región andina. De acuerdo a la FAO (2008), los gastos en alimentos representan el 49.6% en la composición de los índices promedio de precios al consumidor en Perú, mientras que la proporción de los ingresos que se gastan en alimentos en los hogares pobres se sitúa en torno al 60%.

Estimaciones para el decil de menores ingresos permitieron establecer que la proporción del gasto total destinada a alimentos se sitúa por encima de 70%. Asimismo, en base a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) (2008), se observa que la inflación en las zonas rurales ha sido el doble que en las zonas urbanas del país en 2007 dado que el componente de alimentos es mucho mayor en el gasto de estas familias. Según BID (2008), el impacto de la subida de precios de alimentos sobre el aumento en la tasa de pobreza habría sido de 3.2%, mientras que el aumento en la tasa de pobreza extrema sería superior al 4%.

- **Ecuador**

En Ecuador, el aumento de inflación alimentaria entre 2007 y 2008 fue de aproximadamente 18%, mientras que el porcentaje de gastos de los hogares en alimentos se ubica en torno al 30%. Los precios del rubro alimentos y bebidas no alcohólicas, que representan 25,1% del IPC, crecieron 20,3% entre junio de 2007 y junio de 2008, acumulando un aumento del 15,3% durante los primeros seis meses de 2008. (CEPAL, 2008) En este país la aceleración de la inflación fue menor porque los alimentos no poseen tanto peso dentro de la canasta básica, estimándose un impacto en los índices de pobreza en menos de 3 puntos porcentuales (BID, 2008).

- **Colombia**

El aumento de inflación de alimentos se ubicó en Colombia en torno al 21%, con un porcentaje de gastos de los hogares en alimentos se ubica en torno al 41% para la población de menores ingresos, y 15% para la de mayores ingresos. En noviembre de 2008, la inflación total para el grupo de ingresos bajos (9%) superaba la de ingresos altos (6%), donde buena parte de la diferencia provenía de la mayor inflación de alimentos (13% vs. 12%) y su efecto de mayor ponderación en sus canastas de gasto (41% vs. 15%) (CEPAL, 2008).

En este país la aceleración de la inflación fue menor que en otros países andinos porque los alimentos no poseen tanto peso dentro de la canasta básica, hecho que impacta en menor medida en la línea de la pobreza. De todas formas, la diferencia en el impacto del rubro de alimentos según el estrato social genera que a los pobres este impacto les afecte casi un 27% más en su presupuesto que a los estratos altos. Se estima que el impacto en la pobreza fue superior a los tres puntos porcentuales mientras que el impacto en la pobreza extrema fue cercano al 6% (BID, 2008).

- **Venezuela**

El precio de los alimentos aumentó 31 por ciento en el 2007, a pesar del control del gobierno sobre varios productos básicos, y casi un 50% entre 2006-2008. En cuanto al porcentaje del gasto en alimentos en el total, el mismo se ubicaría en torno al 30% (CEPAL, 2008; BID, 2009).

El Instituto Nacional de Estadística de Venezuela registra que la pobreza extrema sólo disminuyó del 9,6% en 2007 al 9,1% en 2008, a pesar del boom petrolero que permitió aumentar en forma sustancial las transferencias del gobierno. (INE, 2008) A pesar de la bonanza petrolera, el poder adquisitivo de los venezolanos cayó un 3,4% (CEPAL, 2008).

El Banco Central de Venezuela (BCV, 2008) indica que en Caracas, entre abril de 2007 y abril de 2008, la incidencia del alza de los precios fue de 27,5% en la capa de alto ingreso, mientras que las familias más pobres sufrieron un impacto de 32,9%. En esos doce meses, el precio de los alimentos en Caracas muestra un explosivo incremento de 41,5%.

Esta situación sugiere que, al término de 2008, los trabajadores menos remunerados en la cadena salarial apenas podían cubrir 40,3% de sus gastos básicos, mientras que en diciembre de 2007 la posibilidad de pagar la canasta básica se situaba en 46,5%. Los datos que maneja el INE indican que con el salario mínimo tan sólo se puede cubrir 80,7% de la canasta básica alimentaria. Por su parte, los hogares que compran productos subsidiados en la red Mercal tampoco logran pagar totalmente los alimentos requeridos, pero por lo menos cubren hasta 89,2% de la canasta.

3.2.2 Centroamérica

- **Costa Rica**

El índice de precios de los alimentos en Costa Rica aumentó un poco menos de 40% entre 2006 y 2008, siendo uno de los incrementos más altos en toda la región. Asimismo, el porcentaje de gasto en alimentos de los hogares asciende al 45% y 21% para los hogares más y menos pobres, respectivamente. De acuerdo a CEPAL (2008), en 2007 la tasa de crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC) cerró el año en un 10,8% (9,4% en 2006). El principal componente de la inflación fue el grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas (37,7%).

En junio de 2008, la inflación interanual alcanzó un 12,8%, cifra cuatro puntos porcentuales superior a la observada en el mismo período de 2007 (8,8%). La inflación acumulada a junio de 2008 era del 6,6% (4,7% en 2007). Durante los primeros seis meses del año, los grupos de alimentos y bebidas no alcohólicas, transporte y alquiler y servicios de vivienda registraron un alza de precios considerable. Se estima que el impacto de la inflación en alimentos llegó a los 4 puntos porcentuales, de 19 a 23% de la población (BID, 2008).

- **Honduras**

El índice de precios en alimentos se ubicó en poco menos del 25% entre 2006 y 2008. Se estima que el impacto de la inflación en alimentos llegó a los 4 puntos porcentuales, de 69 a 73% de la población (BID, 2008).

- **Nicaragua**

El índice de precios de los alimentos en Nicaragua aumentó casi 45% entre 2006 y 2008, siendo uno de los incrementos más altos en toda la región. Según la FAO (2008), Nicaragua es considerada uno de los países con mayor riesgo de deterioro de la seguridad alimentaria por ser un país comprador neto de alimentos. Se estima que el impacto de la inflación en alimentos llegó a los 5 puntos porcentuales, afectando de 41 a 46% de la población (BID, 2008).

4. La respuesta de la comunidad internacional

En esta sección, se analizan las respuestas de política de la comunidad internacional, de los organismos multilaterales de crédito y de otros organismos internacionales, frente a la emergencia causada por la fuerte y rápida suba de los precios alimentarios. El objetivo es identificar fortalezas y debilidades de la respuesta multilateral y proponer iniciativas que permitan mejorar la capacidad de reacción internacional frente a futuros episodios de agflación.

4.1 La respuesta

Tal como se observa en el **Cuadro 1**, la respuesta multilateral frente a la crisis alimentaria ha sido extremadamente variada, combinando la formación de comités internacionales para favorecer la coordinación de políticas, como la *Task Force on the Global Food Security Crisis* liderada por las Naciones Unidas, el redireccionamiento de fondos existentes -como el compromiso de la Unión Europea (UE) con respecto a algunos subsidios agrícolas-, la creación de nuevas facilidades de financiamiento de rápido acceso -por ejemplo el *Global Food Response Program (GFRP)*-, y otras formas de financiación ad hoc, en su mayor parte enfocadas en la asistencia a la población pobre y a pequeños agricultores.

Cuadro 1: La respuesta de la comunidad internacional frente a la suba de precios agrícolas

Organismo/Ente	Programa/Política	Descripción
Naciones Unidas	Task Force on the Global Food Security Crisis	Comité para impulsar una respuesta coordinada frente al aumento global de precios agrícolas.
Food and Agricultural Organization (FAO)	Iniciativa sobre Precios Elevados de los Alimentos	Asistencia a pequeños agricultores en países críticamente afectados (incluye a Haití).
International Fund for Agricultural Development (IFAD)	Prestamos a pequeños agricultores	Provisión de más de U\$S 200 millones de créditos y fondos no reembolsables ya existentes para mejorar el acceso de granjeros pobres a semillas y fertilizantes.
Unión Europea	Redireccionamiento de subsidios agrícolas	Compromiso de utilizar mil millones de euros de subsidios agrícolas no utilizados para asistir a granjeros en países en desarrollo.
Banco Mundial	Global Food Response Program (GFRP)	Facilidad de financiamiento rápido de U\$S 1,2 mil millones para asistir a demandas urgentes surgidas de la crisis alimentaria.
Banco Mundial	Trust Multidonante	Asistencia a los pobres para responder a la suba de precios energéticos y agrícolas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial (2009).

4.2 Propuestas de reforma. Revisando las respuestas de la comunidad internacional

Si bien la comunidad global mostró cierta capacidad de reacción, lo cierto es que la respuesta internacional se caracterizó más por una serie de medidas ad hoc que por una respuesta coordinada e institucionalizada, sembrando dudas en cuanto al grado de preparación multilateral frente a la repetición de episodios similares de emergencia alimentaria.

En tal sentido, la **Cuadro 2** examina algunas de las limitaciones y falencias de la arquitectura multilateral existente para dar respuesta a situaciones de suba rápida y pronunciada de los precios internacionales alimentarios. A partir de allí, se elaboran algunas posibles respuestas y propuestas de mejora.

Cuadro 2: Mejorando la respuesta multilateral. Propuestas para la reforma

Política/Programa	Problemas	Posibles respuestas
Ayuda humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Los programas de ayuda alimentaria están basados en gran parte en la disponibilidad de superávits alimentarios. • El principal programa de ayuda alimentaria mundial, el World Food Programme (WFP) de las Naciones Unidas depende de contribuciones voluntarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de un presupuesto anual equivalente al valor de los compromisos actuales para mejorar la eficiencia y la rapidez en la capacidad de respuesta del WFP.
Reservas internacionales de granos	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, la mayoría de los stocks son propiedad de un número limitado de países importadores y exportadores. • No existe información transparente y consistente sobre los stocks granarios internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo internacional similar al de la Agencia Internacional de Energía (IEA) de reservas de petróleo sobre monitoreo y regulación del uso de reservas granarias.
Disciplinas multilaterales sobre políticas comerciales	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia gama de políticas comerciales (restricciones a las exportaciones, subsidios a los biocombustibles, y proteccionismo global) ha sido uno de los motores del aumento de precios agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos más estrictos de notificación, límites en la duración de las restricciones, y quizá, definición de condiciones en las cuales las restricciones serían admisibles ante la OMC. • Reducción de los subsidios a los biocombustibles y mandatos de producción. • Finalización de la Ronda Doha de la OMC en agricultura con una sensible reducción de los subsidios y restricciones agrícolas.

Fuente: Elaboración propia.

Un primera propuesta está vinculada a mejorar la institucionalidad del principal organismo multilateral de ayuda humanitaria para crisis alimentarias, el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por su sigla en inglés) de las Naciones Unidas, a través del reemplazo del actual sistema de contribuciones voluntarias, que dificulta la capacidad de respuesta rápida, por un presupuesto anual permanente.

Una segunda propuesta está ligada a mejorar la información y el manejo de los stocks de granos de los países exportadores e importadores. La creación de un mecanismo de monitoreo y el establecimiento de algunas reglas de manejo de los stocks granarios, tal vez en el ámbito de la FAO, incrementaría la transparencia del comercio mundial de granos y evitaría situaciones como las observadas en 2008, donde los stocks llegaron a sus niveles mínimos históricos.

Finalmente, uno de los factores que agudizó aún más el shock de precios agrícolas reciente fue la aparición en un gran número de grandes productores de distintas medidas de restricción a las exportaciones. Estas medidas restrictivas acentúan la volatilidad de los precios internacionales, proveen incentivos para la aparición de políticas de “empobrece a tu vecino” (*beggars-thy-neighbour*), y además afectan negativamente en el mediano plazo a la oferta mundial. Por estos motivos, es preciso impulsar, primero, disciplinas más estrictas en cuanto a la notificación y aplicación de restricciones a las exportaciones agropecuarias en el seno de la OMC.

Un segundo factor importante detrás de la agflación fue el impulso en los Estados Unidos y la Unión Europea de programas de promoción de biocombustibles. Es importante debatir el alcance e impactos de estos programas en la OMC, con el objeto de establecer disciplinas que limiten su utilización, especialmente en conjunción con elevadas barreras arancelarias a la importación de este tipo de combustibles desde los proveedores más eficientes. Por último, la finalización de la Ronda Doha de negociaciones de la OMC permitiría reducir en forma sustancial los subsidios y barreras al comercio agrícola mundial facilitando el ajuste de la oferta frente a cambios súbitos en las condiciones de la demanda y en los stocks.

En síntesis, la experiencia de la respuesta de la comunidad internacional frente al episodio reciente de agflación llama a mejorar el andamiaje institucional de los programas de ayuda alimentaria, a aumentar la transparencia y disciplinas que regulan el manejo de los stocks granarios, a buscar disciplinas más estrictas en el seno de la OMC a las medidas de restricción a las exportaciones y a los programas de promoción de biocombustibles, y finalmente a completar la Ronda Doha en agricultura.

5. Las respuestas de política de América Latina

En esta sección, analizamos en detalle las respuestas de políticas implementadas por los países de América Latina frente al fenómeno de la agflación durante 2007-2008. El insumo básico de información es el comprensivo estudio realizado por FAO (2008) acerca de las medidas adoptadas por los gobiernos de los países en desarrollo en respuesta al episodio reciente de agflación.

5.1 Medidas de mercado y de política comercial orientadas a reducir los precios al consumidor

Según FAO (2008), las medidas más utilizadas para paliar la inflación de alimentos son la reducción de aranceles o de tasas impositivas (utilizadas por 43 países), y la venta de stocks directamente importados, o bien mantenidos por el sector público (instrumento utilizado por 35 países). Si bien la reducción arancelaria resulta una de las medidas más fáciles de aplicar, aquellos países que cuentan con reservas de granos son los que han podido responder más rápido y a menor costo que aquellos que mantienen stocks muy bajos.

Por otra parte, unos 23 países han suspendido o reducido el impuesto al valor agregado u otros impuestos aplicados a los alimentos, mientras que otras 25 naciones han decidido prohibir o restringir sus exportaciones alimentarias. Asimismo, se han registrado medidas de control de precios en 22 países en todo el mundo (ver **Cuadro 1**). Dicho esto, cabe destacar que algunas naciones han optado por utilizar una combinación de dos, tres o incluso cuatro diferentes medidas de mercado para combatir el alza de los precios internos.

5.1.1 Liberación de reservas o stock de alimentos

El uso de stocks o reservas públicas a precios subsidiados para el consumidor se encuentra entre las medidas más comunes destinadas a contener los precios de los alimentos. En América Latina, siete países han recurrido a este tipo de política, como es el caso de Bolivia, Brasil, Costa Rica, y Honduras, entre otros (ver **Cuadro 1**). En el caso de Ecuador, se implementó la comercialización directa a través del Banco Nacional de Fomento a panaderos, así como de la importación y venta directa de arroz para asegurar abastecimiento doméstico (BID, 2008).

Sin embargo, el grado en que los precios se ven influidos en el mercado, depende sustancialmente del tamaño de las reservas de alimentos liberadas o puestas a disposición del mercado. En países como China, India, Filipinas y Malawi, la importación del grano a través de empresas públicas y el uso de los stocks o reservas de granos, han ayudado a contener los fuertes aumentos en el precio de los cereales registrados en la región de Asia-Pacífico.

5.1.2 Reducción de aranceles e impuesto al valor agregado (IVA)

Un número de países, como la Argentina, Brasil, Ecuador y Perú, entre otros, han reducido o eliminado aranceles o gravámenes impositivos que pesan sobre los alimentos, tal como se observa en la **Cuadro 3**. Si bien la disminución de los precios de los alimentos como resultado de la reducción de los aranceles no ha sido de un valor significativo en muchos países, el impacto ha sido considerable en otros. Este es el caso de los países que mantenían aranceles sumamente elevados (de 100% o más).

Un número importante de países también ha suspendido o reducido otros impuestos aplicados a los alimentos. Un ejemplo es Brasil, que redujo sus gravámenes al trigo, la harina de trigo y el pan. O bien, México, que fijó cuotas de importación libres de aranceles para productos tales como maíz, leche y azúcar.

En el caso de los países andinos, Bolivia implementó una eliminación generalizada de aranceles al arroz, trigo, productos derivados del trigo, maíz, aceite de soya, y carne. Así también en Perú, donde dicha baja fue focalizada a los productos alimentarios, y orientada al consumo de combustibles a partir de una rebaja impositiva (BID, 2008).

Además de la reducción arancelaria, varios países tomaron medidas de reducción o suspensión del impuesto al valor agregado. Países como Brasil, República Dominicana, Guyana y Surinam implementaron esta medida como respuesta al aumento de precios de los alimentos.

Cuadro 3: Medidas de política adoptadas en América Latina vinculadas con el comercio de alimentos

REGIÓN	Medidas orientadas al mercado doméstico			Medidas de política comercial	
	Liberación de stocks a precio subsidiado (público o importado)	Suspensión de impuesto al valor agregado y otros impuestos	Controles administrativos de precio o restricciones al comercio privado	Reducción de aranceles y cargos aduaneros a las Importaciones	Restricciones a las exportaciones
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	Bolivia Brasil Costa Rica República Dom. Guatemala Guyana Honduras	Brasil República Dom. Guyana Surinam	Argentina Belize Costa Rica El Salvador México St. Lucía	Argentina Bahamas Belize Bolivia Brasil Ecuador El Salvador Guatemala México Nicaragua Perú Trinidad & Tobago	Argentina Bolivia Brasil Ecuador
	7	4	6	12	4
ASIA	15	5	6	13	13
ÁFRICA	13	14	10	18	8
MUNDO	35	23	22	43	25

Fuente: Elaboración propia sobre la base de FAO (2008).

5.1.3 Controles de precios

Algunos países de la región como Argentina, Belice, Costa Rica, El Salvador, México y St. Lucía han intentado implementar controles de precios con el fin de mantener bajos los precios de los alimentos (ver **Cuadro 1**). Otros gobiernos, han optado por una asociación con el sector privado para prevenir la subida de precios.

México, por ejemplo, ha introducido acuerdos público-privados, en los que acordó el congelamiento de precios en 150 alimentos básicos, como parte de un pacto con la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin). De esta forma, los procesadores de alimentos no trasladaron sus costes de producción a los consumidores³. Caso similar es el de Argentina, donde desde el 2004 se registran distintos acuerdos de precios en las distintas cadenas de valor de los lácteos, farináceos, bebidas y carnes, combinados con subsidios destinados a los productores de harina y lácteos.

5.1.4 Restricciones a las exportaciones

Como consecuencia de los aumentos en las cotizaciones de los *commodities* agrícolas, los principales países exportadores de granos han impuesto restricciones o prohibiciones a las exportaciones en un número acotado de productos. Ejemplos de esto son Argentina, Brasil, Bolivia, y Ecuador (ver **Cuadro 3**).

En el caso de los países andinos, Bolivia ha impuesto restricciones a las exportaciones de pollo, trigo, maíz, aceites y grasas vegetales; mientras tanto, en el caso ecuatoriano encontramos idénticas barreras para el caso de las ventas de arroz a los países limítrofes.

En otras partes del mundo, países como China, Egipto, India, Rusia y Vietnam también han restringido las ventas externas de alimentos, con el fin de menguar el exceso de demanda doméstica y así frenar la escalada de precios internos.

Paralelamente, dichas restricciones han causado el efecto contrario a raíz de las prohibiciones de exportación registradas en productos tales como el arroz, que forma parte de la dieta básica de los países asiáticos, y cuyos efectos negativos fueron sustanciales frente a la escalada de precios. Particularmente afectados resultaron los países que son consumidores netos de dicho alimento, y cuya dependencia sobre las importaciones es alta.

En países como Argentina, la herramienta de combate contra la inflación de alimentos también es utilizada como instrumento fiscal, a raíz de los impuestos o “retenciones” a las exportaciones aplicadas al trigo, maíz y al complejo oleaginoso. En el término de seis años, dichos impuestos o derechos de exportación fueron elevados desde cero a casi 50% para algunos productos como la soja (Castro y Díaz Frers, 2008).

5.2 Redes de protección social

Las redes de protección social son otro mecanismo de intervención para paliar los potenciales efectos negativos de la inflación de alimentos. Dada la amplitud de esta definición, en esta subsección nos focalizamos en dos tipos de instrumentos específicos: a) programas de transferencias de dinero o “*cash transfers*”, y b) programas de asistencia alimentaria directa (o a través de cupones). También consideramos un tercer tipo de programa que apunta a incrementar el ingreso disponible para afrontar mayores gastos en la canasta básica, generalmente a través de programas de empleo o similares.

Como se muestra en el **Cuadro 4**, 23 países en América Latina informaron estar utilizando transferencias de efectivo, mientras que se detectaron 19 programas de asistencia alimentaria y 16 instrumentos orientados a aumentar el ingreso disponible.

³ *Mexican government renews tortilla price accord*, Reuters, 25/04/2007.

En términos generales, las redes de protección social, en todas sus medidas, han sido un instrumento menos utilizado que las medidas de política comercial o de intervención directa en el mercado (ver **Recuadro 1**) (Lustig, 2009).

Cuadro 4: Mecanismos de protección social para combatir la “agflación”

Región	Redes de protección (“safety nets”) (extendida o introducida)		Mejora del ingreso disponible
	Transferencias de dinero (“cash transfers”)	Asistencia alimentaria	
América Latina y el Caribe	Brasil	Bahamas	El Salvador*
	Chile	Guatemala	Guyana*
	Costa Rica	Haití	Honduras
	Ecuador	Perú	Panamá*
	El Salvador	Surinam	
	Guyana		
	Haití		
	México		
	Surinam		
	9	5	4
Asia	8	9	8
África	6	5	4
TOTAL MUNDO	23	19	16

* Reducción del impuesto al ingreso para grupos de bajos ingresos.

Fuente: FAO (2008).

Recuadro 1: Transferencias en efectivo (“cash transfers”)

Durante la década de los noventa, los países de América Latina han tendido a preferir los programas de transferencias condicionadas de efectivo (PTCE) como estrategia para hacer frente a la pobreza. El objetivo de los PTCE es romper con el círculo de transmisión de la pobreza por medio del aumento del capital humano. A este efecto, buscan la interacción entre los distintos componentes del “capital humano” (educación, salud, nutrición y vivienda), y de estos con la pobreza, para así lograr romper con esta última.

La idea de “condición” o “corresponsabilidad” de este tipo de programa lo que plantea es que el Estado se haga responsable de asegurar la transferencia, los bienes y servicios adecuados, y que los beneficiarios se comprometan, a su vez, a hacer uso de estos últimos. Este punto marca la diferencia de los PTCE con otros programas sociales para superar la pobreza, que se encargaban de entregar recursos sin exigir nada a cambio.

Los PTCE intentan promover la asistencia escolar e incluso la educación secundaria a través de la entrega de becas en efectivo. A cambio exigen la matriculación, la asistencia de los alumnos a una proporción importante de las clases (80-85%) e incluso a veces la promoción de grado. Estos programas también plantean como condición para recibir el subsidio la asistencia del grupo familiar a controles y talleres de salud. También se insiste en la importancia de las viviendas como factor que contribuye a mejorar la higiene y el confort de los beneficiarios de los PTCE, lo cual afecta el incremento del capital humano.

La modalidad de transferencia de dinero en “efectivo” que presentan los PTCE ha demostrado ser más beneficiosa en varios aspectos. Por un lado, ha permitido a los beneficiarios elegir con libertad el destino de los recursos que se les entrega, lo que evita las limitaciones que traían aparejadas las transferencias en especies y permite una mayor facilidad de ajuste del programa según las necesidades particulares de cada familia (por ejemplo si hay niños o ancianos). También ha posibilitado una reducción en los costos del programa debido a que las transferencias monetarias son menos costosas que la distribución y el almacenamiento de alimentos (típicos de los programas de transferencia de alimentos).

La población objetivo de los PTCE son las familias pobres o extremadamente pobres. El hogar beneficiario se tiene que comprometer a cumplir con las condicionalidades impuestas por el programa a fin de recibir la transferencia de dinero. En su mayoría los PTCE han comenzado por orientarse hacia las poblaciones rurales, para luego extenderse hacia áreas urbanas. Un caso claro ha sido el de México, con la transición desde el programa Progres a Oportunidades. Por el contrario, el caso chileno de Puente-Chile Solidario se ha centrado siempre en la pobreza extrema en áreas urbanas.

En lo que se refiere al costo de los PTCE, hay programas a los que se destinan recursos de muy diferente envergadura, lo cual tiene que ver, sin duda, con el tamaño de los países en los que se aplica. Parece no ser casual que los programas Oportunidades y Bolsa-Familia sean los que cuentan con más recursos y mayor población atendida, si tenemos en cuenta que México y Brasil son las economías de mayor tamaño de la región.

Los estudios han evidenciado efectos positivos en la reducción de la pobreza, y especialmente en la disminución de su intensidad en el corto plazo. También se ha apreciado que las transferencias condicionadas pueden operar como mitigadoras de los efectos de las contracciones económicas y que afectan de alguna manera la distribución global. En igual sentido, también se ha corroborado que la incidencia que este traspaso tenga sobre las distintas poblaciones objetivo dependerá del monto de los recursos efectivamente transferidos.

De acuerdo con un informe del Banco Mundial (2005), el impacto de los PTCE sobre la pobreza, educación, salud y nutrición actual ha sido positivo. También se ha registrado un efecto positivo sobre el nivel agregado de consumo y sobre la composición del consumo. Se ha examinado que a diferencia de jefes de hogares que no reciben la transferencia de dinero de PTCE y que tienen un nivel mayor de ingreso, aquellos que sí reciben la transferencia lo gastan en una mayor cantidad de comida y, dentro de la canasta básica de alimentos, en fuentes de nutrientes de mayor calidad. Respecto de la participación en el mercado de trabajo, en general, los PTCE no han generado una reducción de la participación de adultos, pero sí han llevado a un descenso importante del trabajo infantil, como lo muestran los casos de Brasil, Cambodia, Nicaragua, Ecuador y México.

El rol de los PTCE en políticas sociales varía de lugar en lugar, principalmente debido al diseño del programa y al contexto en el que opera. De acuerdo con el mismo informe del Banco Mundial, en términos de cobertura absoluta los programas van desde 11 millones de familias (Brasil) a 215 mil hogares (Chile), y programas pilotos de algunos miles (Kenya y Nicaragua). En términos relativos a la población total, los programas varían entre un 40 por ciento de la población (Ecuador), un 20 por ciento de la población (Brasil) y un 1 por ciento (Cambodia). Por último, en términos del presupuesto, los costos de los PTCE varían entre un 0,50% del PBI (Brasil, Ecuador y México) y un 0,80% del PBI (Chile). Estos programas son administrados generalmente por los ministerios de seguridad y bienestar social, o agencias dependientes de la presidencia, como ocurre en los casos de Brasil, Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Panamá y Turquía.

Es importante entender que aun el PTCE mejor diseñado no puede cumplir con todas las necesidades de un sistema de protección social, sin embargo deben incluirse en la estrategia de protección social de un país. Debe tenerse en cuenta que estos programas no representan toda las intervenciones posibles en materia de política social, sino una parte de ella. Asimismo, conviene insistir en que la política social no puede asumir por sí sola la tarea de terminar con la pobreza. Si así lo hiciera, estaría destinada al fracaso desde la partida.

5.2.1 Asistencia alimentaria

La asistencia alimentaria incluye la transferencia directa de alimentos, vales o cupones de alimentos y la alimentación escolar. En América Latina, Perú y Guatemala han implementado programas de trabajo a cambio de dicha asistencia (ver **Cuadro 3**), mientras que en otras regiones del mundo diversos países también han optado por este tipo de programas.

Los programas de alimentación escolar son una herramienta ampliamente utilizada por un grupo extendido de países, entre los que se encuentran Brasil, Honduras y México (Fiszbein y Schady, 2009). Estos programas se han convertido en un componente importante de la asistencia alimentaria y apoyo a los ingresos. A través de dichos programas, los estudiantes de hogares en condición de vulnerabilidad son alentados para asistir a la escuela, disminuyendo los incentivos a la deserción escolar temprana, factor que resulta clave para acceder a ingresos más altos en el futuro.

Algunos ejemplos de programas de alimentación escolar son los de Bolivia (Programa Malnutrición Cero), Colombia, Ecuador (Programa de Alimentación Escolar, Aliméntate Ecuador, PANN 2000 y Fondo de Desarrollo Infantil), Perú (Foncodes, CRECER, PACFO, entre otros) y Venezuela (PAMI).

5.2.2 Medidas para aumentar el ingreso disponible

Entre las distintas medidas para aumentar el ingreso disponible, podemos observar que cuatro países de América Latina (ver **Cuadro 4**) han decidido aumentar los salarios y otros beneficios, principalmente de empleados del sector público. Estas medidas ayudaron a reducir la tensión en las zonas urbanas, particularmente, en ciudades en las que los funcionarios públicos constituyen una importante proporción de la población. En el caso de América Latina, los mecanismos para mejorar el ingreso disponible provienen de la reducción del impuesto al ingreso para los grupos de menores recursos.

5.3 Transferencias condicionales de efectivo

Los mecanismos que utilizan subsidios generalizados para paliar la inflación de alimentos, son, en general, menos eficaces para orientar políticas de protección a grupos vulnerables, a la vez que son más onerosos para el fisco que un programa específico. Según FAO (2008), los países que han dirigido redes de protección social han respondido a la crisis alimentaria de manera más eficaz que los que no han adoptado dichos programas.

En México, el programa PROGRESA funciona como un sistema orientado directamente a las familias beneficiarias (por lo general a las madres), con la condición de que los niños asistan a la escuela y los miembros de la familia visiten regularmente los centros de salud. PROGRESA se introdujo en 1997 en respuesta a la percepción general de que los recursos destinados a subsidiar el precio de los alimentos, como la tortilla, fueron mal dirigidos a las familias pobres, siendo una carga importante de recursos mal utilizados del presupuesto público.

PROGRESA fue rebautizado como Oportunidades en el año 2000, sustituyendo gradualmente a los subsidios alimentarios generalizados por transferencias monetarias directas. En 2002, el

programa se amplió para incluir las zonas urbanas. En 2008, tras la escalada del precio de los alimentos y los disturbios de 2007, el gobierno aumentó un 10% el presupuesto para el programa. El número de beneficiarios aumentó en 1 millón y el número total de mexicanos asistidos por el programa llegó a 5 millones de hogares (una de cada cuatro familias mexicanas) en 2008. Por su parte, el pago a las familias más pobres también aumentó un 24,3%, aunque la tasa de inflación (39% en el capítulo alimentario entre 2006 y 2008) muestra que los beneficiarios no estuvieron totalmente protegidos de la suba de precios de los alimentos (Banco Mundial, 2008).

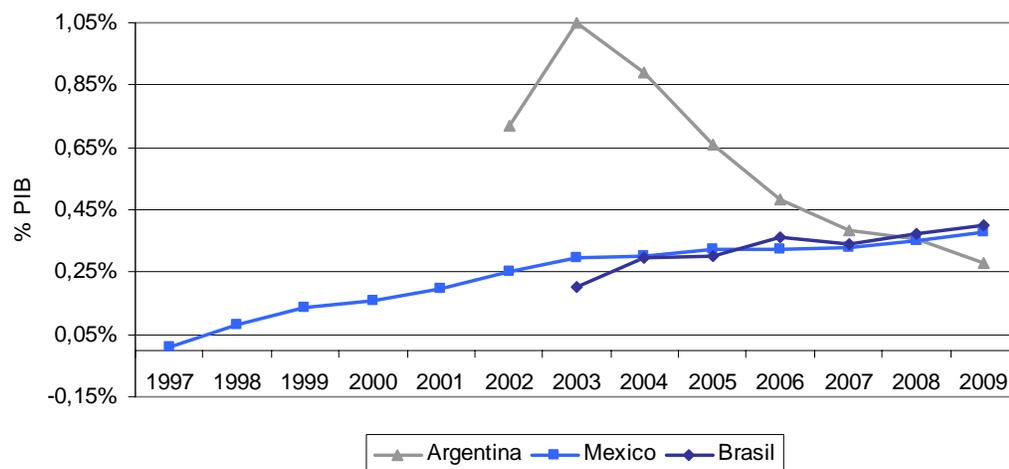
Un estudio reciente concluyó que el gasto ponderado de variación de precios para 11 productos de mayor consumo de alimentos aumentó en aproximadamente 39% durante el período 2006-2008. Aunque el programa no ha compensado totalmente el aumento de los precios de los alimentos, el programa ha sido exitoso al resguardar parcialmente a las familias más vulnerables del incremento del costo de vida (Banco Mundial, 2008).

Asimismo, se le atribuye a PROGRESA una mejora en las condiciones de salud en niños y adultos, y en indicadores de nutrición y asistencia escolar. IFPRI (2008) ha demostrado que por cada 100 pesos asignados al programa, sólo 8,2% se destinó a gastos administrativos. A diferencia de las transferencias no condicionadas, los beneficios en educación, salud y nutrición siguen presentes, incluso después de que el programa fue retirado (Banco Mundial, 2005).

Un número de países de América Latina y el Caribe ha reforzado los PTCE a raíz de la crisis alimentaria. En Brasil, el Programa "Bolsa Familia", que cubre 11 millones de familias, aumentó el valor de sus transferencias en un 8% mientras que el "Bono de Desarrollo Humano" en Ecuador tenía previsto aumentar su cobertura en 5,3%.

En la Argentina, los tres programas de transferencias condicionadas (PTC) vigentes a fines del 2009 (Plan Familias por la Inclusión Social, Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Seguro de Empleo y Capacitación) representaban el 9% del gasto público en el sistema de protección social (SPS). A diferencia de los PTC de México y Brasil, que han presentado una tendencia creciente en los últimos 10 años (en términos de PIB), la evolución de los programas de transferencias condicionadas en la Argentina (en términos de PIB) no acompañó esta tendencia, habiéndose reducido abruptamente desde 2003 a la fecha.

Gráfico 9: Evolución de los programas de transferencias condicionadas en Argentina, Brasil y México (como % del PIB)



Notas:

México: Gasto neto programable sin incluir gasto federalizado. Argentina: el seguro de desempleo y las asignaciones familiares se clasifican como programas de protección social y no se incluyen dentro de seguridad social. Los PTC considerados fueron: Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil), Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Familias y Seguro de Empleo y Capacitación (Argentina).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes de Presupuesto 2009 de cada país y anexos respectivos.

Mientras en México y Brasil, el monto destinado a los PTC como porcentaje del PIB muestra aumentos continuos desde niveles iniciales más bajos, en la Argentina ocurrió el camino inverso. De representar 0,7% del PIB con la instauración del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en plena crisis económica de 2002 y llegar a alcanzar el 1% el año siguiente, la importancia de este y los otros dos programas considerados fue disminuyendo a medida que la economía se fue recuperando. Esto se vincula en parte con el gran crecimiento del PIB en el período 2003-2008, que hizo que en términos porcentuales los montos de estos programas parezcan menos significativos, pero también con que la recuperación de la economía hizo que algunos beneficiarios pudieran prescindir de ellos al lograr insertarse en el mercado laboral. En el año 2009, los tres PTC argentinos representaban una proporción del producto algo inferior a la de México y Brasil⁴.

5.4 Medidas orientadas al productor

Las medidas orientadas a fomentar la oferta incluyen acciones dirigidas a apoyar a los productores, a través de mecanismos de mercado y otros complementarios por fuera de él. Entre los 81 países examinados en FAO (2008), 35 presentaron medidas de apoyo a la producción; 15 presentan “redes de protección” productivas, y casi una decena implementan programas de semillas y fertilizantes. Por otro lado, sólo 15 países llevaron a cabo medidas de intervención en el mercado, que incluyen el apoyo a la gestión de la cadena de valor, precios sostén de producción e información sobre el mercado.

En algunos países, las medidas de apoyo a los productores han adoptado la forma de “redes de protección” productivas, tales como cupones y subsidios a los insumos agrícolas, como es el caso

⁴ Estos datos fueron provistos por el Programa de Protección Social de CIPPEC.

de la República Dominicana. En algunos casos, estas medidas han ido acompañadas de medidas para mejorar el acceso a facilidades de crédito, reducción de impuestos de importación, exención de impuestos que gravan a los productores, principalmente sobre los fertilizantes y maquinaria agrícola. Y finalmente, mediante compras gubernamentales o el mantenimiento de precios soporte a los pequeños productores. En otros países, tales como Bolivia, se ha motorizado la creación de una empresa estatal, EMAPA, encargada de la compraventa y comercialización de insumos y productos como el trigo, arroz, maíz o soya por un valor de 58 millones de dólares.

6. Costos y beneficios de las respuestas de política. Identificando mejores prácticas

En esta sección, presentamos un análisis comprensivo de los costos y beneficios de las distintas medidas de política implementadas por los países de América Latina como respuesta al episodio reciente de inflación de alimentos. Este análisis, divide a estas respuestas de política en dos: políticas fiscales y de comercio exterior, por un lado, y redes o programas de protección social, por otro lado. El objetivo es identificar las mejores prácticas en términos de respuestas de política frente los episodios de subas pronunciadas y aceleradas en los precios de los alimentos.

Como todo análisis de costo-beneficio, este examen de las políticas implementadas en la región frente a la agflación tiene en cuenta consideraciones de eficiencia y equidad. Con respecto a la eficiencia, se evalúa el grado de distorsión que introduce la medida en el mecanismo de asignación de recursos del mercado así como también su potencial costo fiscal. En cuanto a la equidad, se examina su efecto sobre la distribución del ingreso entre distintos grupos sociales, y en particular, sus impactos sobre los grupos de menores niveles de ingreso de la sociedad.

6.1 Política fiscales y de comercio exterior

El **Cuadro 5** presenta el análisis de los costos y beneficios asociados a distintas políticas fiscales y de comercio exterior implementadas en la región como respuesta a la agflación. En la primera columna, describe el tipo de medida implementada, en la segunda, ejemplifica en qué tipo de países sería más conveniente su aplicación, y finalmente, la última columna presenta el análisis de sus costos y beneficios asociados.

Cuadro 5: Análisis costo-beneficio de políticas fiscales y comerciales de respuesta a la “agflación”

Instrumento	Ejemplos-Tipos de países	Análisis costo-beneficio
Reducción de aranceles de importación y otros impuestos	Recomendado para países con aranceles e impuestos a las importaciones y producción granaria. Ej.: Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden disminuir significativamente los precios domésticos en los países donde los aranceles a los productos finales son más altos. • De fácil implementación. • Las pérdidas fiscales dependen de la composición de la recaudación (impuestos al comercio vis-a-vis al consumo o a la renta).
Subsidios selectivos para granos y pan	Es la segunda opción más recomendable para países que en momentos de crisis no pueden ampliar sus programas alimentarios (ver Cuadro 5 abajo).	<ul style="list-style-type: none"> • Probablemente no causen distorsiones a los mercados domésticos si el subsidio al consumidor es financiado por el presupuesto, y no por el subsidio implícito a través de una rebaja en los precios de producción. • Debería ser aplicado a productos consumidos por los más pobres. • Debe contarse con capacidades institucionales en el estado para vincularse eficientemente en las cadenas de valor.
Uso estratégico de las reservas de granos	Segunda mejor opción en países con medianos y bajos ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden ser utilizados para proveer el “target” de los subsidios a

Instrumento	Ejemplos-Tipos de países	Análisis costo-beneficio
	que tienen la capacidad de manejar stocks de alimentos y necesitan responder rápidamente a los problemas alimentarios. Se aseguran contra retrasos y volatilidad de los precios en los mercados internacionales.	<p>consumidores.</p> <ul style="list-style-type: none"> Excesos de stocks pueden afectar a los mercados “privados” y reducir la capacidad de respuesta durante los shocks. Se precisa un manejo profesional de los stocks, sistemas de manejo de la información y un claro criterio de intervención en el mercado.
Controles de precios	Mala política para todos los países. Ej.: Panamá, Venezuela, Jamaica.	<ul style="list-style-type: none"> En caso de funcionar, disminuye precios a los consumidores. Desincentivo a la producción, comercio y procesamiento doméstico. Crea mercados paralegales y acaparamiento de algunos actores con poder de mercado en los segmentos de comercialización. Peligro de agravar una rápida migración a las ciudades.
Barreras a la exportación	Mala política para todos los países, en tanto desalienta la producción en el mediano y largo plazo. Ej.: Bolivia, Argentina.	<ul style="list-style-type: none"> Pueden ayudar a estabilizar los precios domésticos de los granos en el corto plazo pero afecta la oferta en el largo plazo. Crea desincentivos para productores particulares domésticos que dependen de los mercados de exportación. Efectos de políticas de “beggar thy neighbor” debido a la volatilidad de precios y a los faltantes, en particular cuando es aplicada por exportadores con poder dominante.
Contratos a futuro para la obtención de granos	Apropiado para países con capacidad de toma de decisión para este tipo de contratos.	<ul style="list-style-type: none"> El rol del gobierno es facilitar la implementación en el interés público a través de entidades del sector privado además de dirigir a los actores del mercado.
Acceso a financiamiento y manejo de instrumentos de mercado	Apropiado para todos los países especialmente para aquellos que son susceptibles a largas fluctuaciones en outputs agrícolas.	<ul style="list-style-type: none"> El necesario un soporte para innovar en mecanismos de financiamiento, que contribuyan a estabilizar la oferta y reducir la volatilidad de los precios de los commodities. Se requiere de capacidades por parte del gobierno para otorgar un marco legal estable, que permita a los privados utilizar eficazmente dichos instrumentos de mercado para reducir riesgos.
Inversión pública y privada para el soporte de servicios agrícolas	Es necesaria la inversión en todos los países.	<ul style="list-style-type: none"> Un ámbito significativo para incrementar los rendimientos en todas las regiones a través de un buen uso de la tecnología existente, el agua, y

Instrumento	Ejemplos-Tipos de países	Análisis costo-beneficio
		manejo del suelo. <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de las pérdidas de las post cosechas es la clave para una gran intensificación de la producción. • Las inversiones públicas necesitan ser suficientes para asegurar las operaciones y el mantenimiento. (Ej. proyectos de irrigación) • Estrategias agrícolas se necesitan para diferencias a aquellos productores comerciales de los pequeños productores.
Inversión en infraestructura rural	Prioritario es países con mercados e infraestructura de transporte muy pobres.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en los accesos rurales puede ayudar a reducir los precios de los productos así como también a estimular el superávit en la producción. • Inversiones en mejorar las aduanas, a manejar la logística y una infraestructura de marketing reforzarán los incentivos de los productores.
Subsidios directo de Insumos o vouchers (ej. Fertilizante)	Apropiado para países de bajos ingresos en donde el acceso a créditos agrícolas, instrumentos financieros, e inputs agrícolas son limitados.	<ul style="list-style-type: none"> • Los costos fiscales pueden ser altos. • Son necesarios subsidios transparentes y bien aplicados. • Riesgos de afectar el suministro de insumos por parte de los privados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de FAO (2008).

De este análisis, emerge como la primera opción de políticas en prácticamente todos los países la aplicación de programas de transferencias condicionales de ingresos focalizadas en los grupos más vulnerables de la población. Este tipo de políticas cuenta con una amplia cobertura, pero también va acompañada de un alto nivel de distorsión. El costo fiscal asociado a implementarlas es medio y, una vez decidida su implementación, es de difícil reversión. En el **Cuadro 6** y luego a continuación se examinan estos programas y otras posibles respuestas de política social.

En el caso de las políticas fiscales y de comercio son más preferibles aquellas que atacan directamente las distorsiones que afectan a algunos de los mercados clave para facilitar el ajuste de los segmentos de la población con mayor vulnerabilidad, en especial en zonas rurales y para pequeños productores, como los programas de mejora de la infraestructura y de los servicios agrícolas y del acceso al financiamiento. Este tipo de políticas conllevan un alto costo fiscal pero con la particularidad que el nivel de distorsión en los mercados es muy bajo, lo que las hace deseables desde el punto de vista productivo y de competitividad sectorial.

Para países importadores netos de alimentos y con aranceles elevados, el *first best* es claramente la reducción de los impuestos a la importación de esos bienes. Esta política tiene una amplia cobertura, un moderado costo fiscal y nivel de distorsión en los mercados, y el grado de reversibilidad de la medida es alto. Otra política preferida es el desarrollo de los mercados de futuros que permiten reducir la exposición de los productores rurales a las fluctuaciones de precios internacionales.

En el otro extremo, encontramos políticas altamente distorsivas tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad como los impuestos y restricciones cuantitativas a las exportaciones agrícolas y controles de precios. Por otra parte, las restricciones cuantitativas a las exportaciones y los controles de precios tienen en común que el grado de cobertura es amplio, pero mientras las primeras no tienen costo fiscal y son relativamente fáciles de revertir, las segundas pueden tener un alto costo fiscal y el grado de reversión es bajo.

Finalmente, aparece una serie de políticas que se ubica dentro del área del “segundo mejor” (*second best*) tanto en términos de una asignación de recursos eficiente como desde una perspectiva distributiva. En este grupo, encontramos medidas de política como subsidios focalizados en la población pobre a ciertos productos alimentarios (como el pan y los lácteos), que son altamente distorsivos, de difícil reversibilidad y con un costo fiscal medio-alto, y el uso estratégico de las reservas de granos.

6.2 Opciones de política social

En relación con las políticas sociales, el **Cuadro 6** presenta un detallado análisis de las distintas opciones existentes de política social frente a los episodios de agflación. En términos de las consideraciones de eficiencia –menor distorsión en la asignación de recursos y costo fiscal relativo– y equidad –en términos distributivos– aparecen en primer lugar los programas de transferencias condicionales de ingreso, que además tienen externalidades positivas en cuestiones de salud y educativas. Más allá de estas consideraciones, es importante destacar que este tipo de programas requiere un nivel de sofisticación institucional gubernamental que sólo suele estar presente en países de ingresos medios. Una similar consideración se aplica a los sistemas de vales alimentarios.

Cuadro 6: Análisis de costo-beneficio de los programas de protección social

Instrumento	Ejemplos de países	Análisis costo-beneficio
Transferencias condicionales de dinero	<p>Es más recomendado para países con la suficiente capacidad institucional para distribuirlos apropiadamente a un gran número de personas (de mediano y bajo ingreso).</p> <p>Ej: México, Brasil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Típicamente las transferencias de dinero tienen un menor costo relativo que los programas alimentarios. • Pueden ser utilizados para servicios de educación y salud. Cuando los accesos a los servicios de educación y salud son limitados, la condición de transferencias de dinero podría regular las necesidades de las familias. Además, es necesario para ello un sistema administrativo extra. • Las transferencias de dinero son aplicadas más comúnmente en tiempos de crisis. • Las sumas transferidas necesitan ser ajustadas por inflación. • Inversión en capital humano y efectos positivos en la distribución del ingreso y acceso a la salud y educación a partir del cumplimiento de las condiciones.
Vales alimentarios (ej. vouchers)	Recomendado para países con programas sociales fuertemente institucionalizados y con elevado	<ul style="list-style-type: none"> • Menores costos que las transferencias alimentarias, y algo superiores a las transferencias de

Instrumento	Ejemplos de países	Análisis costo-beneficio
	grado de eficiencia en la gestión.	dinero. <ul style="list-style-type: none"> • Requiere un sistema de distribución efectivo.
Programas de trabajo públicos (por dinero o comida)	Recomendado para países de bajos ingresos donde la transferencia de dinero conlleva muchas dificultades	<ul style="list-style-type: none"> • Útiles cuando existe “autoselección”, aunque generalmente la escala del programa es pequeña de manera que criterios adicionales para realizar el “targeting” a los beneficiarios son necesarios. • Pueden fomentar la infraestructura local pero el control de calidad sobre las obras es importante • Efectiva implementación y cumplimiento de la jornada laboral es administrativamente demandante. • Costo administrativo de entregar alimentos es más alto que en los programas de transferencias de dinero.
Programas alimentarios	Recomendado para países que utilizan las opciones anteriores pero que tienen como principal preocupación la protección de los hogares en mayor riesgo. Ej: México ,Honduras, y Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentación maternal puede ir acompañado de acceso a servicios de salud y educación. • Alimentación escolar puede ser acompañado de intervenciones como desparasitación. • El alimento tiene que ser de bajo costo pero nutritivo y el tiempo dedicado a la comida minimizado para evitar interrupciones en la enseñanza. Raciones para ser entregadas al alumno para consumo por fuera de la escuela pueden complementar esta estrategia. • Mientras que la alimentación escolar puede ser efectiva para los niños, gran parte de los infantes que más los necesitan se pierden. • Programas de suplementos nutricionales deberían ser ampliados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de FAO (2008).

En un siguiente escalón de eficacia y equidad, encontramos a los programas de trabajo público con contraprestación monetaria y/o alimentaria que, sin embargo, suelen ser más apropiados para países con sistemas débiles de gestión de la política social, lo que dificulta la implementación de mecanismos de transferencias de ingresos de manera directa. Finalmente, aparecen los programas alimentarios, que suelen ser instrumentos de emergencia y de corto plazo y netamente focalizados en poblaciones de alto riesgo (niños y madres).

6.3 Identificando mejores prácticas para responder a la agflación

Nuestro breve análisis de costo-beneficio de las distintas medidas implementadas por los países de la región para responder al reciente episodio de inflación de alimentos identifica a los programas de transferencias condicionadas de ingresos como la mejor opción de política posible, en especial, en su modalidad focalizada en las poblaciones más vulnerables⁵. Sin embargo, revela que una importante consideración para la implementación de estas políticas es la presencia de mecanismos institucionalizados de distribución y pago que no están presentes en muchos de los países de menores ingresos relativos de América Latina.

Otras políticas que apuntan a fallas de mercado que afectan a ciertos segmentos de la población, como los pequeños productores rurales, como mejoras en la infraestructura o apoyo al desarrollo de ciertos instrumentos financieros, también son recomendables. En el otro extremo de esta suerte de continuo de políticas, encontramos medidas altamente distorsivas como los derechos y restricciones cuantitativas de exportación y los controles de precios que no son recomendables tanto en términos de eficacia como por razones distributivas.

⁵ Existe un gran debate local y regional respecto de la conveniencia de la focalización de los PTC. Aunque algunos autores defienden la idea de que los programas alimentarios o de apoyo a la seguridad alimentaria sean focalizados, también hay otros grupos de autores que se muestran a favor de promoverlos con intervenciones más universales y de calidad suficiente como para hacerlos atractivos para los sectores medios, para que vuelvan a valorar esos servicios sociales del Estado. En Filgueira (2007), Jacinto et ál. (2007) y Franzoni et ál. (2008) pueden encontrarse distintos aspectos de este debate.

7. Encuesta a expertos y hacedores de política de la región

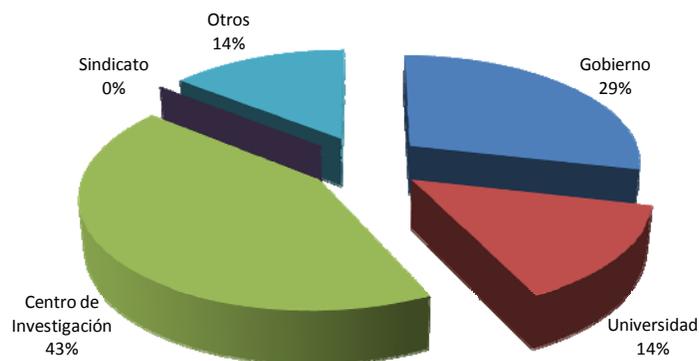
En esta sección presentamos los resultados de una encuesta realizada a representantes del sector público y privado especializados en el sector agropecuario en la región a lo largo de 2008 y 2009. En la confección de la muestra de entrevistados, se trató que al menos un país de cada una de las sub-regiones de América Latina estuviera representado.

Es importante notar que, más que un relevamiento riguroso de los impactos de la agflación en cada uno de los países relevados, se busco realizar una suerte de medición de la “temperatura” del tema de la inflación de los alimentos en 2008 y sus perspectivas a futuro. Las instituciones encuestadas fueron identificadas a través de la red COPLA que CIPPEC lidera y son en todos los casos representativas del estado de opinión informado en cuestiones agropecuarias en cada uno de sus países. El formulario de encuesta empleado en el Anexo I.

7.1 La encuesta

Comenzamos por describir brevemente a las instituciones que respondieron la encuesta. La muestra tiene una fuerte representación de centros de investigación y universidades, con casi 60% del total. Los organismos gubernamentales representaron casi un 30%, por su lado, de las entidades encuestadas.

Gráfico 10: Tipos de instituciones encuestadas como porcentaje del total

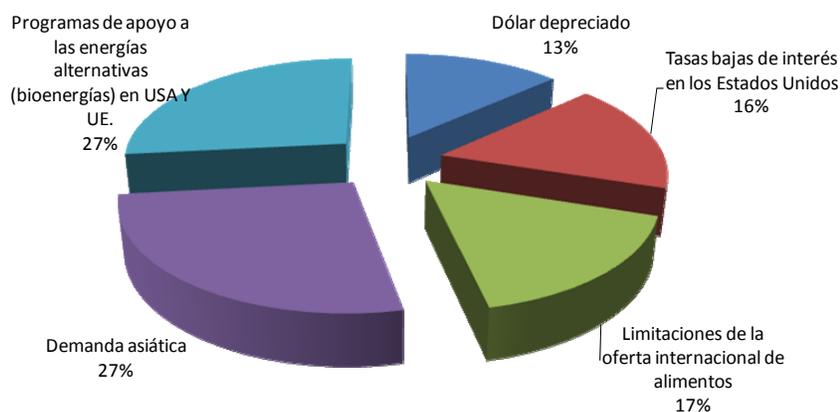


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta.

7.2 Las causas

Una de las preguntas más importantes del relevamiento es la referida a las causas del reciente episodio de precios internacionales elevados de los alimentos. En línea con los trabajos de investigación internacionales, los expertos de la región encuestados identificaron a los cambios en la demanda asiática (casi 30% del total) y a los programas de apoyo a las energías alternativas en los Estados Unidos y en la Unión Europea (27%) como los principales motores detrás de la “agflación” de 2007-2008. En un segundo plano, se encontrarían las limitaciones de la oferta mundial alimentaria (17%), la presencia de tasas de interés bajas en los Estados Unidos y la depreciación del dólar con respecto a otras monedas de referencia (16%).

Gráfico 11: Causas subyacentes de la inflación de alimentos en 2007-2008

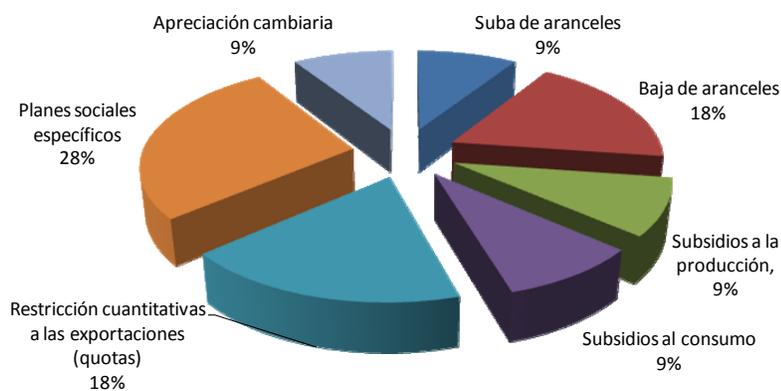


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta.

7.3 Las respuestas de política

Otro resultado que emerge de la encuesta es la amplia heterogeneidad en las respuestas de política de los países de la región al fenómeno de la agflación en 2007-2008. Se observa que casi un tercio de los países considerados respondieron a través de planes sociales focalizados, mientras los impuestos y restricciones a las exportaciones, por un lado, y la reducción de los aranceles a los productos alimentarios fueron implementados en una proporción similar de países.

Gráfico 12: Respuestas de política a la inflación de alimentos en América Latina, como porcentaje del total de respuestas

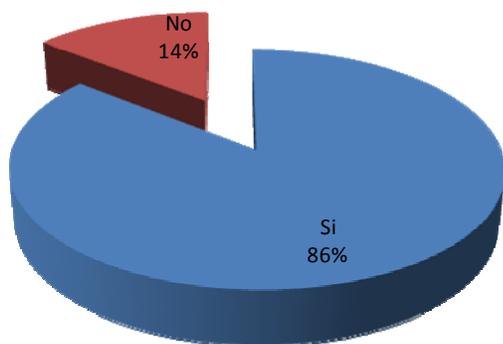


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta.

7.4 El futuro de los precios alimentarios

Otro aspecto interesante que surge de la encuesta es el amplio consenso en la opinión especializada en la región acerca de un futuro con precios internacionales de los alimentos por encima de los promedios alcanzados en los noventa en los próximos cinco años.

Gráfico 13: ¿Permanecerán los precios de los alimentos por encima de los promedios de los años noventa en los próximos cinco años?

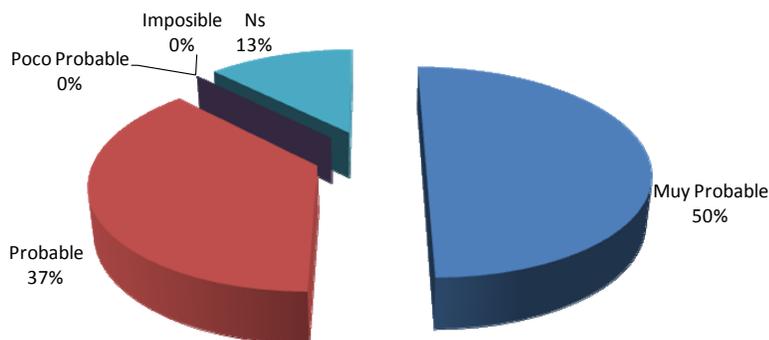


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta.

7.5 ¿Volverá la agflación?

Otro elemento en el que pareciera existir un amplio consenso entre los expertos regionales es acerca de la elevada probabilidad que episodios de precios internacionales elevados de los alimentos como el vivido en 2007-2008 se repitan en la próxima década. Casi 90% de los expertos consideran que una repetición de un episodio de este tipo es “muy probable” o “probable”.

Gráfico 14: ¿Cuan probable es que se repita un episodio de “agflación” en la próxima década?

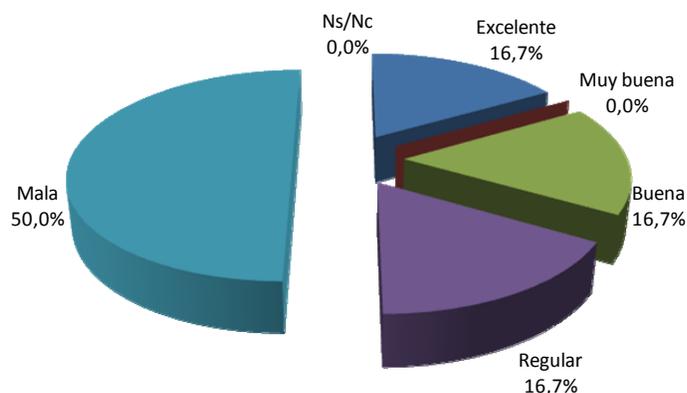


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta.

7.6 Calificando la respuesta de los gobiernos y los organismos internacionales

A pesar de esta generalizada consciencia acerca de un posible escenario de precios elevados alimentarios con posibles episodios de subas rápidas y aguzadas como en 2007-2008, la mayoría de los expertos de la región considera que la respuesta de los gobiernos latinoamericanos a la reciente inflación de alimentos no fue la apropiada. De hecho, casi el 70% de los encuestados la calificaron como “mala” (más de la mitad) o “regular” (16.7%).

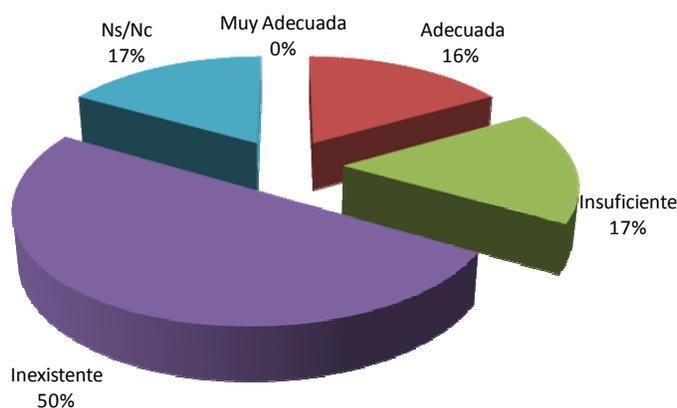
Gráfico 15: ¿Cómo calificaría la respuesta del gobierno a la inflación de alimentos?



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta.

Finalmente, un último aspecto a destacar de los resultados de la encuesta es el referido a la percepción de los expertos de la región acerca de la respuesta dada por los organismos multilaterales de crédito para asistir a la región en la inflación de alimentos de 2007-2008. Más de la mitad de los encuestados considero esta respuesta como “inexistente” y casi un 20% como “insuficiente”. Sólo 16% de los expertos calificaron a la acción de los OMC como “adecuada”.

Gráfico 16: ¿Cómo calificaría a la respuesta dada por los organismos multilaterales de crédito?



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta.

7.7 A modo de síntesis

Los resultados de una encuesta a expertos gubernamentales y del sector privado en el sector agropecuario revela, primero, la existencia de un amplio consenso acerca de la alta probabilidad de episodios similares de inflación elevada y rápida de los precios internacionales de los alimentos en los próximos años.

Sugiere también un elevado grado de acuerdo entre los expertos regionales acerca de un posible mantenimiento de precios internacionales alimentarios por encima de los promedios alcanzados en los noventa, al menos por una década. Por otro lado, con respecto a la respuesta de los gobiernos de la región frente a este shock externo, el veredicto de los expertos es que esta respuesta no ha sido la adecuada, sugiriendo espacios de mejora en el mediano plazo para prevenir o al menos reducir los potenciales impactos negativos de episodios similares de agflación.

Igualmente negativa es la opinión experta regional acerca de la asistencia brindada por los organismos multilaterales de crédito a los países latinoamericanos en esta coyuntura crítica. De la misma manera, estos resultados apuntan a la necesidad de mejoras en el diseño de paquetes de asistencia técnica focalizados para la región frente a episodios futuros de similar naturaleza.

Ambos resultados apuntan a la necesidad de preparar a los países de la región para responder en forma más orgánica frente a la repetición de episodios de suba violenta y rápida de los precios internacionales de los alimentos, así como de la importancia de mejorar la capacidad de los organismos financieros internacionales para asistir a la región en coyunturas de naturaleza similar.

Conclusiones

Desde 2005, los precios de productos alimentarios como el trigo, el maíz y la soja prácticamente se han duplicado. Sólo en 2007, el índice combinado de alimentos de FAO aumentó 27%. Diciembre contra diciembre, el aumento de precios fue de casi 40%. En 2008, y pesar de la corrección bajista operada a partir de septiembre con la crisis financiera internacional, los precios internacionales de los alimentos crecieron casi 30%. Para algunos cultivos específicos, los incrementos fueron aun superiores.

Como mostramos en este trabajo, este salto formidable en la "agflación" fue un fenómeno global, motorizado por factores como la explosión en la demanda asiática de alimentos, fuertes restricciones en la oferta, los programas de promoción de los biocombustibles en los Estados Unidos y la Unión Europea, la depreciación del dólar estadounidense y el salto en los precios del petróleo.

Los efectos de la agflación se han sentido en forma particularmente aguda en los países en desarrollo. América Latina no ha estado ajena a esta tendencia. Al interior de la región, los países exportadores netos de alimentos de Sudamérica se beneficiaron con términos del intercambio récord, y consecuentemente, con balanzas de pagos y resultados fiscales superavitarios. En contraste, economías importadoras netas de productos alimentarios, como los países de Centroamérica, y algunos de la región andina, fueron perjudicadas, llegando en algunos casos a situaciones rayanas en la emergencia alimentaria.

Más allá de estas diferencias, la agflación influenció directamente a los índices de precios agregados de la región, en especial en las economías de menor desarrollo relativo, con consecuencias directas sobre los indicadores de pobreza e indigencia. Por otro lado, los impactos sobre la inflación fueron proporcionalmente mayores en países que implementaron políticas monetarias y fiscales fuertemente expansivas.

Frente a la agflación, la respuesta de la comunidad internacional fue rápida, y en gran parte, decidida pero también se caracterizó por su carácter ad hoc, bajo grado de institucionalidad y por la ausencia de disciplinas multilaterales en áreas vitales, como las restricciones a las exportaciones y los programas de promoción de biocombustibles. El análisis de estas medidas sugiere la necesidad de fortalecer los programas existentes de ayuda humanitaria, mejorar la transparencia de los stocks granarios a través de su monitoreo y regulación internacional, establecer disciplinas más estrictas para las medidas restrictivas a las exportaciones y otras medidas distorsivas en la OMC, así como, de la importancia de finalizar rápidamente la Ronda Doha en agricultura.

En cuanto a las respuestas de políticas nacionales en América Latina, se observa una gran diversidad de medidas entre los países de la región, pero mayoritariamente orientados a distintos subsidios al consumo y diferentes tipos de programas de desarrollo social focalizado. En relación a las mejores prácticas para responder a estos episodios de suba rápida y elevada de los precios alimentarios internacionales, un análisis de costo-beneficio de las medidas implementadas en la región, apunta a la necesidad de implementar programas de transferencias de ingresos condicionales, focalizados en los grupos más vulnerables, como la política más efectiva y equitativa.

Sin embargo, el mismo análisis revela que esa opción de política no está disponible en algunos de los países de menores ingresos relativos en la región, que no cuentan con mecanismos de distribución institucionalizados y eficientes. Este análisis de costo-beneficio remarca, también, la

necesidad de evitar políticas altamente distorsivas e ineficaces como los subsidios directos a la producción, los controles de precios y las distintas medidas de restricción a las exportaciones.

Una detallada encuesta a expertos y hacedores de política pone una mirada crítica sobre la respuesta de política dada por los gobiernos de la región y los organismos multilaterales de crédito frente a la agflación. Esta mirada crítica se da en un contexto de un fuerte consenso en la opinión experta acerca de la presencia de una elevada probabilidad de repetición de nuevos episodios de inflación alimentaria internacional y de un horizonte de precios elevados que se extiende, por lo menos, hasta la próxima década.

Ambos resultados llaman a mejorar las redes de desarrollo social y el marco de políticas general de los gobiernos nacionales latinoamericanos y la capacidad de asistencia técnica de los organismos internacionales para dar respuesta ante coyunturas similares de precios alimentarios globales elevados y altamente volátiles.

Anexo. Cuestionario

1. Información de la organización encuestada: (Marque con una X el tipo de organización a la que pertenece)

- Gobierno
- Universidad
- Think Tank
- ONG
- Sindicato
- Otros

b) Año de creación:

c) Categoría 1:

- Sector Público
- Privada,
- Mixta,
- Otra: _____

d) Categoría 2: especializada en agricultura. SI/NO/NS.NC

e) Presupuesto anual en USD: _____

f) Cantidad de empleados: _____

2. Impactos

a) ¿Cuanto aumentaron en promedio los precios agregados de los alimentos en sus país entre enero de 2007 a Octubre de 2008 en términos porcentuales?

Rta: _____

b) ¿Cuales fueron los aumentos en el mismo periodo para los siguientes cultivos? Maíz, Trigo, Soja, Otros cultivos importantes para el consumo domestico en su país (cuales y consigne el cambio porcentual)

Rta: _____

c) ¿Cual fue el aumento promedio en los precios de los alimentos que componen una proporción más elevada de la canasta de consumo de los sectores de menores recursos relativos de su país?

Rta: _____

d) ¿Que porcentaje de los alimentos consumidos en su país son importados?

Rta: _____

e) ¿Cual es el peso porcentual de los alimentos en la canasta de exportación total de su país?

Rta: _____

f) ¿Cual es el peso de los alimentos en la canasta de bienes y servicios utilizada para calcular el IPC en su país?

Rta: _____

g) ¿Que porcentaje del aumento en la inflación diría ud. fue producto del incremento en los precios internacionales de los alimentos entre diciembre 2007 y octubre 2008?

Rta: _____

h) ¿Cual fue el impacto de la agflación en los índices de pobreza en su país? Provea un porcentaje aproximado. Provea porcentajes para pobreza urbana, rural y total.

Rta: _____

i) ¿Cuales consideran fueron las causas principales de la agflación en 2007-2008? Ordene del 1 (mas importante) al 6 (menos importante) las siguientes causas posibles.

() Dólar depreciado;

() Tasas bajas de interés en los Estados Unidos;

() Limitaciones de la oferta internacional de alimentos;

() Demanda asiática;

() Programas de apoyo a las energías alternativas (bioenergías) en los Estados Unidos y la Unión Europea.

j) ¿Considera que los precios de los alimentos continuaran en niveles superiores a los alcanzados a los de la década de los noventa en los próximos 5 años? Si su respuesta es positiva, cuan por encima en porcentaje los precios alimentarios permanecerán en ese periodo por encima de la media de los 90s?

Rta: _____

k) ¿Considera que episodios de incrementos rápidos y elevados en los precios internacionales como los experimentados en 07-08 son en los próximos diez años: muy posibles, posibles, poco posibles, imposibles?

Rta: _____

3. Respuestas de política

a) Considera que la respuesta de su gobierno a la agflación durante 2007-8 fue:

Excelente

Muy buena

Buena

Regular

Mala.

b) ¿Cuales fueron las principales medidas de política tomadas en su país para hacer frente al aumento en los precios internacionales de los alimentos de 2007-2008? Marque con una cruz. Puede marcar más de una opción. Suba de aranceles, baja de aranceles, subsidios a la producción, subsidios al consumo, restricciones cuantitativas a las exportaciones (cuotas), planes sociales específicos apreciación cambiaria. Dependiendo de la respuesta conteste las siguientes preguntas.

Rta: _____

c) Subas de aranceles/Bajas de aranceles: (i) ¿cuantos productos fueron afectados? ¿Cual fue la suba/baja promedio?

Rta: _____

d) Subsidios a la producción:

(i) ¿Cuántos productos fueron afectados?

Rta: _____

(ii) ¿Cuáles fueron los principales productos?

Rta: _____

(iii) ¿Cuál fue el aumento global en el periodo 2007-2008 en el monto de los subsidios en USD miles?

Rta: _____

e) Subsidios al consumo:

(i) ¿cuántos productos fueron afectados?

Rta: _____

(ii) ¿Cuáles fueron los principales productos?

Rta: _____

(iii) ¿Cuál fue el aumento global en el periodo 2007-2008 en el monto de los subsidios en USD miles?

Rta: _____

f) Restricciones cuantitativas (repetir lo mismo que arriba)

Rta: _____

g) Planes sociales: marque con una cruz de acuerdo corresponda.

Fueron creados nuevos programas como respuesta a la agflación (Especifique debajo)

Se redirigieron programas existentes. (Especifique debajo)

No hubo ninguna medida social en respuesta.

Rta: _____

h) ¿Existieron instancias de colaboración para paliar los efectos negativos de la agflación entre su país y otros países de la región? ¿Con cuáles? ¿Qué tipo de medidas fueron adoptadas?

Rta: _____

i) Considera que la asistencia brindada por los Organismos multilaterales de crédito (BID, WB, IMF) durante el episodio de agflación de 07-08 fue:

Muy adecuada

Adecuada

Insuficiente

Inexistente

Equivocada

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo: *Impacto del Incremento de los Precios de los Alimentos en América Latina y el Caribe*. Departamento de Países Andinos, Washington DC, noviembre de 2008.

Banco Mundial: *Income generation and social protection for the poor*, VOL II. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, México, agosto de 2005.

Banco Mundial: *Rising Food Prices: Policy Options and World Bank Response*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington DC, abril de 2008.

Banco Mundial: *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington DC, 2009

Bianchi, Eduardo; Piñeiro, Martín; Urquiza, Laura: Respuestas de política en América Latina al incremento en los precios internacionales de los alimentos y el escenario post-crisis. Parte I. *Working Paper #119*, Latin American Trade Network (LATN), noviembre de 2009.

Castro, Lucio; Diaz Frers, Luciana: Las retenciones sobre la mesa: del conflicto a una estrategia de desarrollo, *Documento de Trabajo N°14*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2008.

Castro, Lucio; Tramutola, Carlos; Monat, Jorge Pablo: *China como puede la Argentina aprovechar la gran oportunidad*. Edhasa, Buenos Aires, 2005.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile, 2008 a.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007- 2008*. CEPAL. Santiago de Chile, 2008 b.

Demeke, Mulat; Pangrazio, Guendalina; Maetz, Materne: "Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued". *Initiative on Soaring Food Prices, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, 2009.

Food and Agriculture Organization of the United Nations: *Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y el Caribe*. Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Grupo de Políticas, agosto de 2008.

Filgueira, Fernando: "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", CEPAL, *Serie Políticas sociales*, Santiago de Chile, Chile, 2007.

Fiszbein, Ariel; Schady, Norbert: *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. The World Bank, Washington D.C, 2008.

International Monetary Fund: *Food and Fuel Prices – Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses*. Fiscal Affairs, Policy Development and Review, and Research Departments, Washington, D.C., junio de 2008.

Jacinto, Claudia; García, Cristina Y Solla, Alejandra: Programas sociales. Lógicas desencontradas, abordajes acotados. *Documento de Trabajo*. IIPE- Red Etis, Fundación SES, Buenos Aires, Argentina, 2007.

Lustig, Nora: Thought for Food: The Challenges of Coping with Soaring Food Prices. *Working Paper N° 115*, Center for Global Development, Washington D.C., noviembre de 2008.

Lustig, Nora: Coping with Rising Food Prices: Policy Dilemmas in the Developing World. *Working Paper N° 0907*, Tulane Economics Working Paper Series, New Orleans, mayo de 2009

Martínez Franzoni, Juliana; Solano, Héctor y Voorend, Koen: Las transferencias monetarias y la izquierda salvadoreña en el gobierno: ¿De residualismo a universalismo?, perteneciente al estudio "La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos ó universalización de la protección social", coordinado por Carlos Barba, El Salvador, Febrero de 2008.

Organisation for Economic Co-Operation and Development - Food and Agriculture Organization of the United Nations: Agricultural Outlook 2008-2017. OCDE-FAO, 2008.

Rojas-Suárez, Liliana: "The Right Response in Latin America to Oil and Food Price. Pressures: Fight Inflation Now!". Center for Global Development, Agosto de 2008.

Soares, Sergel et ál.: Conditional Cash Transfers in Brasil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality. *Working Paper N° 35*, International Poverty Centre, Brasilia, abril de 2007.

Schmidhuber, Josef: "Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security: A longer-term perspective". *Initiative on Soaring Food Prices, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, 2006.

Trostle, Ronald: "Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increases in Food Commodity Prices". *United States Department of Agriculture*. Washington, D.C., julio de 2008.

Von Braun, Joachim et ál.: "Los altos precios de los alimentos: El 'qué', 'quién' y 'cómo' de las acciones de política propuestas". *International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, Washington DC, 2008.

Acerca del autor

Lucio Castro: director del Programa de Inserción Internacional de CIPPEC. Candidato a Doctor en Economía, Universidad de Sussex (Reino Unido), Magíster del Programa en Políticas Económicas (Program in Economic Policy Management), Universidad de Columbia, Nueva York y Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL). Anteriormente, se desempeñó como Jefe del Área de Finanzas Públicas y Economista Senior en el Área de Comercio Internacional en la firma Maxwell Stamp PLC, en Londres. Ha trabajado en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias sobre economía internacional.

Si desea citar este documento: Castro, Lucio: “Impactos y respuestas de política a la inflación de alimentos en América Latina”, *Documento de Trabajo N°38*, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2010.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Fundación Carolina.

