



*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK  
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO  
BANQUE INTERAMÉRICAIN DE DÉVELOPPEMENT  
DIVISIÓN DE PAÍSES ANDINOS, CAN  
DOCUMENTO DE TRABAJO CSI-163*

**BORRADOR NO EDITADO**

# **IMPACTO DEL INCREMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES ANDINOS**

**NOVIEMBRE 2008**

Este documento ha sido elaborado por el Departamento de Países Andinos, CAN, del Banco Inter-Americano de Desarrollo, a partir de insumos propios y de otras divisiones del Banco como CID, CSC, INT, RES y SPH. Las ideas expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Los errores que pudieran existir son exclusiva responsabilidad de los autores.

## **Abstracto**

El presente estudio analiza las causas, efectos y alternativas de políticas asociadas con la reciente crisis de los precios de alimentos internacionales en la Región Andina. El estudio explora las repercusiones de la crisis en el sector externo y productivo, especialmente en el agrícola, estimando los efectos distributivos de la crisis, a través de un ejercicio simple de simulaciones que aísla el efecto directo y de corto plazo que ha tenido el fuerte pero desigual aumento de ciertos precios de alimentos entre consumidores y productores de cada país. Adicionalmente, el documento realiza una primera aproximación sobre las opciones de política utilizadas para enfrentar la crisis, que se dividen en macroeconómicas, sociales compensatorias y políticas de estímulo a la oferta. Se reporta la variedad de políticas adoptadas en cada país y se discute su potencial efectividad. Para ello, se desarrolla una metodología cualitativa consistente en comparar cada intervención con sus efectos previstos en cuanto a cobertura, costo fiscal, eficiencia y reversibilidad basados en esquemas propuestos en Manzano y Stein (2008) y Malarin (2008). A su vez, se explora la consistencia del mix de políticas observado en estos países en torno a su secuencia y naturaleza de corto y largo plazo. La última sección del documento subraya varios mensajes comunes a los países de la región independientemente de la incidencia de la crisis, sus impactos y sus políticas adoptadas. Específicamente, se concluye que esta crisis supone una gran oportunidad de convertir las incertidumbres y los costos de la misma en un estímulo para madurar una infraestructura de prevención y reducción de vulnerabilidades de las economías andinas.

**Palabras Clave:** Crisis de Alimentos, Impacto Distributivo, Simulación, Políticas Compensatorias, Región Andina.

**Clasificación JEL:** **O20** (Development Planning & Policy: General); **O18** (Economic Development: Regional, Urban and Rural); **I30** (Welfare and Poverty: General)

## **1. Introducción**

Persisten en la actualidad enormes incertidumbres sobre el alcance y repercusiones de la crisis internacional de los precios de los alimentos. Estimaciones recientes de FAO hablan sobre más de 850 millones de personas pasan hambre y a los que la subida de los precios de alimentos básicos empeora sus expectativas de salir de esa situación. Además de éstos, existen otros muchos hogares a los que la subida de precios de alimentos podría convertirles en hambrientos. Aún cuando la reciente cumbre de alto nivel celebrada a principios de Junio en Roma y auspiciada por la FAO aumentó el compromiso de aporte de naciones ricas y donantes internacionales hasta un acumulado de US\$ 18,000 millones, esta cantidad queda muy por debajo de estimaciones de esa organización sobre el costo anual de eliminar el hambre en torno a US\$ 30,000 millones.

En este contexto, el presente documento representa un intento de analizar las causas, efectos y alternativas de políticas en América Latina y el Caribe ante la crisis de los precios de alimentos internacionales. Este estudio se concentra en entender los ordenes de magnitud de la crisis entre los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), describiendo en la Sección 2 la crisis internacional a través de hechos estilizados y su concretización en los países andinos. La Sección 3 provee una primera aproximación a las repercusiones de la crisis en el sector externo y productivo, especialmente en el agrícola. Esa sección presenta también los efectos distributivos de la crisis, a través de un ejercicio simple de simulaciones que aísla el efecto directo y de corto plazo que ha tenido el fuerte pero desigual aumento de ciertos precios de alimentos entre consumidores y productores de cada país. La Sección 4 presenta y compara las opciones de políticas elegidas en cada país para enfrentar la crisis, agrupándolas en tres bloques: medidas macroeconómicas, sociales compensatorias, y políticas de oferta. El documento analiza la potencial efectividad de cada política en cada país, usando para ellos un análisis cualitativo de los impactos esperados de las mismas sobre una serie de propiedades deseables de intervenciones. En la Sección 5 se presentan las conclusiones, subrayando varios mensajes comunes a los países andinos independientemente de la incidencia de la crisis, sus impactos y sus políticas adoptadas.

## **2. La Actual Crisis de los Precios de Alimentos en el Mundo y en los Países Andinos**

Existe actualmente un consenso generalizado de que los precios de los alimentos han aumentado por una coincidencia de varias causas tanto de oferta como demanda en una escala global. Estos factores se refieren al aumento de los precios de la energía, especialmente el petróleo; incremento de la demanda (tanto cantidad como variedad) de alimentos por parte de países como China e India; restricciones de oferta debido a desastres naturales asociados al cambio climático<sup>1</sup>; y la reducción de la producción de ciertos alimentos, como el maíz, a favor de biocombustibles. Menos consenso existe, sin embargo, en las implicancias de prácticas especulativas en los mercados de futuros en los alimentos, en tanto en cuanto la proporción de la producción total en estos mercados es relativamente pequeña, aunque creciente, y parte de las transacciones en estos mercados constituyen operaciones legítimas de protección de futuros riesgos (IFPRI 2008a). Tampoco pareciera existir un consenso en cuanto a la persistencia esperada de la crisis, mezclándose factores que a priori parecieran coyunturales (como desastres naturales) con otros que se esperan estructurales (como la demanda creciente en China e India o altos precios energéticos).

Es importante señalar, en cualquier caso, que el incremento del precio de los alimentos ha llevado a éstos hasta máximos históricos en los últimos 50 años, con una fuerte aceleración en los dos últimos años en el contexto de una tendencia ya creciente de precios nominales coincidente con el cambio de Milenio. Ver Gráfico 1 abajo. En otras palabras, la aceleración de precios de los alimentos durante los últimos dos años es especialmente virulenta porque la tendencia en los años anteriores también había sido una de crecimiento de los precios. Este fue el caso entre alimentos básicos como el trigo, maíz, arroz, soya, azúcar y la carne de res.

Tan importante como esta aceleración generalizada de precios nominales es el hecho de que en términos reales, la situación es muy diferente. De hecho, el nivel de precios agregado de alimentos es a día de hoy inferior al observado en el año 1957 en términos reales, si bien se observa que la tendencia de los dos últimos años es también a crecer (aún cuando este incremento es más moderado que el observado en términos nominales). Ver Gráfico 1. Es

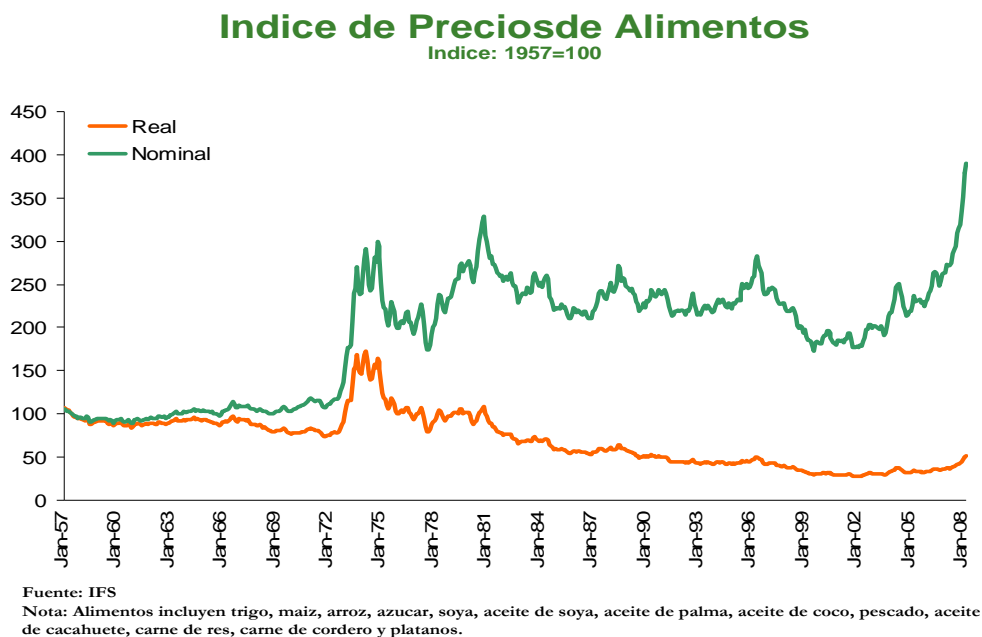
---

<sup>1</sup> Sólo en la región andina ha habido diez episodios de inundaciones y temperaturas extremas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, lo que llevó a importantes pérdidas de cosechas en tres de estos países. De acuerdo con la FAO, estos episodios generan inseguridad alimentaria en Ecuador y Bolivia.

interesante notar que los precios internacionales de alimentos están 3.5 veces por encima de los precios de alimentos hace 50 años (aún cuando los precios al consumo mundial entre 1969 y 2007 han aumentado 72 veces –6 veces en Estados Unidos, según la información disponible del Fondo Monetario); en términos reales, en cambio, apenas supera hoy la mitad del nivel de precios de hace cincuenta años.

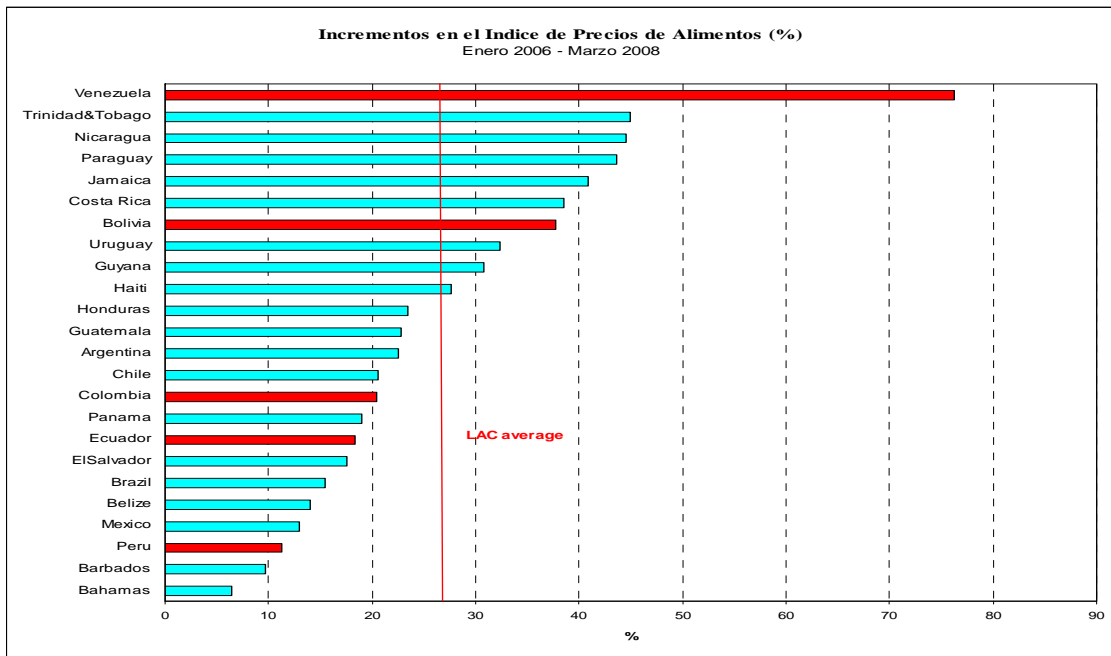
Si bien el aumento de precios observado en los últimos dos años es comparable en términos nominales con la crisis energética del '73, en términos reales, aquella fue mucho más abrupta que la actual. Aunque no se presentan acá los datos, BID (2008a) confirma que estas conclusiones son válidas también para los alimentos mencionados arriba, excepto el trigo, cuya subida nominal actual supera incluso la experimentada en el año 1973. Estas cifras indican también que las crisis energéticas y de precios de alimentos de envergadura van de la mano. Este fenómeno hace el caso de los países andinos especialmente interesante, en tanto en cuanto, son productores y exportadores netos de petróleo y energía. Esto los coloca en una posición inicial aventajada –con respecto a otros países de América Latina y el Caribe – para afrontar una crisis de precios de alimentos. Qué sólida es esa posición y cómo varía por país, lo vemos a continuación.

**Gráfico No.1: Aumento del Índice de Precios Internacionales de Alimentos**



Entre los países andinos, Bolivia ha visto como la inflación anual de los alimentos más que se duplicó entre 2006 y 2007, pasando de 6.8% a 19.8%. Venezuela, que ya tenía una inflación de los alimentos de dos dígitos, también padeció fuertemente una presión inflacionaria. A pesar de que la inflación de los alimentos en Perú aumentó del 1.7% al 6% en este período, ésta sigue siendo baja en comparación con los otros países de la región andina. Tanto Colombia como Ecuador registraron el menor impacto inflacionario de los productos alimenticios. Cabe señalar que las presiones inflacionarias continuaron en el primer trimestre del 2008. Este comportamiento de los precios de los alimentos para los países andinos muestra un balance variado con respecto al incremento en otros países de América Latina y el Caribe, con incrementos superiores o muy superiores al aumento regional promedio en Venezuela y Bolivia, y más moderado en Colombia, Ecuador y Perú.

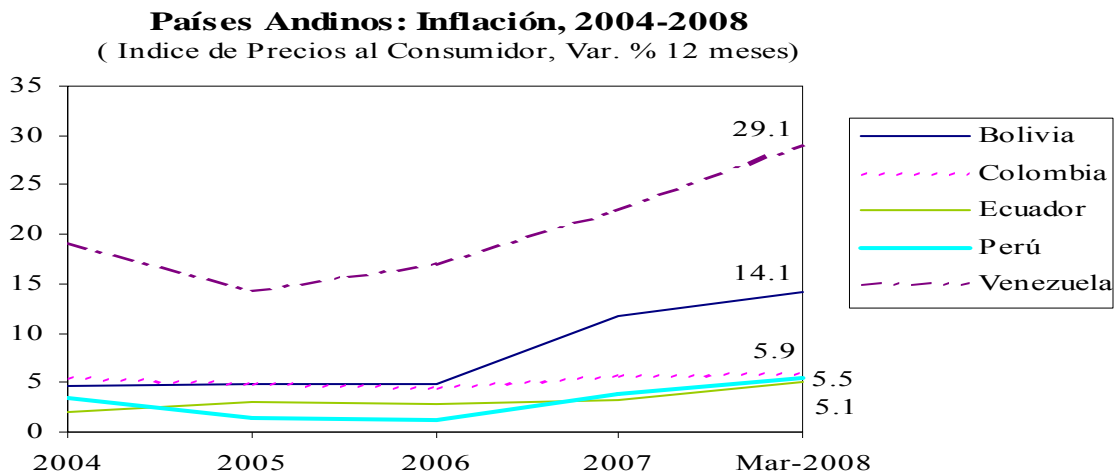
**Gráfico No. 2: Comparación del aumento de precios de alimentos en América Latina y el Caribe**



Fuente: Elaboración propia a partir de institutos nacionales de estadísticas y bancos centrales

Las consecuencias de este aumento de precios sobre el nivel general de precios es substantiva en la región andina, pero no se puede hablar de un impacto homogéneo ni generalizado. El Gráfico 3 muestra diferentes órdenes de magnitud en el aumento de precios de cada país andino. Parte de la explicación radica en que los alimentos representan ponderaciones diferentes en cada canasta básica nacional. Justamente son en aquellos países donde los alimentos representan un mayor peso de la canasta básica – en Bolivia un 49.1%; en Perú del 47.5%, mientras que en el resto de países oscila entre el 25.1% en Ecuador, 25.6% en Venezuela y 29.5% en Colombia<sup>2</sup> donde la aceleración de la inflación fue mayor. Sin embargo, no se puede atribuir la variación del índice general de precios exclusivamente a la evolución de los precios de los alimentos. Los factores estructurales y coyunturales de cada país, así como el menú de políticas e intervenciones de diferente índole, explican a su vez otra parte del incremento inflacionario de cada país. Es interesante, no obstante, destacar que en aquellos países como Bolivia y Perú (Ecuador en menor medida), donde el incremento de los precios de alimentos fue mayor su rango de variación de la tasa interanual de precios fue también más ancho.

**Gráfico No. 3: Índice General de Precios 2004-2008**



Fuente: Elaboración propia con datos de Institutos Nacionales de Estadística.

<sup>2</sup> Los pesos en la canasta básica de cada país del trigo, maíz, arroz, soya, azúcar y carne de res representan el 21.7%, 7.3%, 7.6%, 15.5% y 5.6% en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, respectivamente, según información de los respectivos institutos nacionales de estadísticas.

### **3. Una Primera Aproximación a los Impactos de la Crisis de Precios de Alimentos en los Países Andinos**

Esta sección presenta una primera aproximación a los impactos macroeconómicos y distributivos de la crisis del precio de alimentos en la región andina. Para ello, se realizan dos sets de simulaciones que estiman el impacto en la balanza comercial y en los niveles de pobreza de cada país. El Cuadro 1 resume la metodología empleada, reportando los supuestos, mecanismos de transmisión, resultados principales obtenidos de estas simulaciones, y las principales observaciones que se derivan de las simulaciones. Como en cualquier ejercicio de simulación, existen varias simplificaciones que requieren tomar con precaución la exactitud de los resultados planteados. En concreto, estas simulaciones capturan un primer efecto, o efecto de primera ronda, antes de que ninguna reacción, estrategia o cambio en el comportamiento de los agentes tenga lugar. No obstante, es aceptable suponer que en el corto plazo ni la producción agrícola (sujeta a comercio exterior) ni la sustitución de alimentos por no alimentos es substantiva (como se verá abajo). En consecuencia, estos impactos pueden considerarse como los efectos máximos e inmediatos de la crisis, y no los efectos de largo plazo, que vendrán determinados entre otras cosas por la implementación o no de políticas duraderas (ver Sección 4).

**Cuadro No. 1: Simulaciones de los Impactos Macroeconómicos y Distributivos del Aumento de Precios en los Países Andinos**

<b>Simulación</b>	<b>¿Qué se simula?</b>	<b>Supuestos</b>	<b>Observaciones</b>
Simulación sobre la balanza comercial	Cómo varía la balanza comercial al aumentar el precio de alimentos que son importados o exportados por cada economía nacional, sin cambios en los volúmenes de importaciones ni exportaciones.	<p>(1) No hay cambios en el comportamiento de exportaciones ni importaciones, esto es, ninguna sustitución, especialización o diversificación.</p> <p>(2) Se simulan los efectos del aumento de precios internacional para seis alimentos (trigo, maíz, arroz, soya, azúcar y carne de res), así como el de estos seis alimentos y el petróleo conjuntamente entre enero 2006 y marzo 2008.</p> <p>(3) Se asume un perfecto <i>pass-through</i> de los precios internacionales con respecto a las importaciones y exportaciones de cada país</p>	<p>(1) El efecto reportado es un impacto de primera ronda o 'techo' antes de que políticas o estrategias tengan lugar</p> <p>(2) Al comparar un mismo aumento de precios internacionales para los mismos productos, los resultados son estrictamente comparables, aunque el aumento de precios simulado no sea estrictamente el observado en cada país.</p>
Simulación distributiva	El efecto en la incidencia, brecha y severidad de la pobreza total y extrema al aumentar los precios de los alimentos para cada uno de los países andinos; así como el costo de cerrar la nueva brecha de pobreza atribuible a la crisis.	<p>(1) No hay cambios en el comportamiento de los hogares, ya sean como consumidores o productores netos, ni en cuanto a sus patrones de trabajo, acumulación ni consumo.</p> <p>(2) Se estiman los efectos observados de aumento de precios de todos los alimentos tal y como se observa en cada país entre enero del 2006 y marzo del 2008.</p> <p>(3) El aumento de precios supone un aumento del costo de la canasta básica de alimentos sobre la que se estima la línea de pobreza que sirve de referencia para el cálculo de las diferentes dimensiones de la pobreza.</p> <p>(4) Un hogar productor neto de alimentos es aquel donde reporta ingresos agrícolas superiores a su gasto en alimentos</p> <p>(5) Se calcula el beneficio de los productores netos de alimentos bajo el supuesto de que todos los hogares productores netos de alimentos venden todo su excedente al mercado, y por tanto, se benefician directamente del aumento de precios.</p>	<p>(1) Se estima un efecto de primera ronda, techo, de aumentar los precios antes de que ninguna medida o comportamiento de los agentes tenga lugar.</p> <p>(2) Hay un efecto sobre los consumidores y otro, de signo contrario, sobre los productores netos de alimentos. Ambos son efectos ingreso, ya que no se permite la sustitución entre alimentos o entre alimentos y no alimentos.</p> <p>(3) El efecto en cierta medida sobredimensiona el verdadero efecto de primera ronda en tanto en cuanto no todos los productores netos de alimentos venden sus excedentes al mercado. Sin embargo, la información de las encuestas de hogares no siempre permite una identificación precisa del destino de dicho excedente.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de insumos del Departamento INT del Banco Inter-Americano de Desarrollo y Robles et al (2008)

En el primer caso, el efecto del incremento de precios de los alimentos en las cuentas externas dependerá de varios factores. En particular, los países que son importadores netos de alimentos se verán afectados negativamente, mientras que aquellos que son exportadores netos se beneficiarán. Sin embargo, la magnitud del impacto dependerá de qué alimentos tengan un efecto favorable en sus términos de intercambio. En este sentido, los países andinos han experimentado una tendencia creciente de sus términos de intercambio, en tanto en cuanto son exportadores netos de petróleo y derivados, metales y/o minerales, cuyos precios han aumentado más que la de los alimentos en el mismo periodo de los últimos dos años. No obstante, la mejora de sus términos de intercambio en el 2007 fue menor que la del año anterior para todos los países andinos. Por ejemplo, en Bolivia los términos de intercambio crecieron 15% en el 2006 y sólo 3.5% en el 2007, y en Venezuela la mejora de los términos de intercambio se redujo a la mitad en el mismo periodo. Un último factor a tener en cuenta es la capacidad de la oferta agrícola de responder rápidamente a cambios de precios. En este sentido, la producción andina de alimentos se ha mostrado poco sensible al cambio de precios, estancándose la producción de los mismos durante el año 2006. lo que podría estar relacionado con el aumento de precios internacionales de fertilizantes, restricciones tecnológicas, inundaciones y/o factores institucionales, entre otros.

Cuatro países andinos registran un superávit de su balanza comercial de alimentos.<sup>3</sup> En Ecuador la participación de las exportaciones de alimentos llegó al 27% de las exportaciones totales y, a su vez, los alimentos representaron sólo 7% de sus importaciones. Esto sugiere que Ecuador probablemente podrá beneficiarse del aumento de precios de los alimentos y de hecho se observa una tendencia creciente del superávit comercial alimentario en los últimos años. En el otro extremo, Venezuela es importador de alimentos – sus exportaciones son reducidas, por lo que el déficit comercial de alimentos existente deberá tender a empeorar (otros factores constantes). Para Bolivia, Colombia y Perú, el resultado neto será más incierto, porque a pesar de que los alimentos explican alrededor del 15% de sus exportaciones totales, las importaciones de alimentos contribuyeron con aproximadamente 9% de las importaciones totales. Además, en

---

<sup>3</sup> Ecuador registró el mayor superávit comercial alimentario (6.3% del PIB en el 2006); le siguió Bolivia y Perú (3% y 2% del PIB respectivamente). En el caso de Bolivia, existe una tendencia decreciente del superávit comercial alimentario, que se redujo de 4.5% del PIB en el 2004 a 3.0% en el 2006. Mientras que Venezuela fue el único importador neto en la región andina con un déficit comercial alimentario sostenido en torno al 1.2% del PIB. Elaboración propia con datos de UNCTAD y World Development Indicators.

estos tres países, más de la mitad de sus importaciones de alimentos son cereales, y aceites y grasas y semillas oleaginosas cuyos precios aumentaron significativamente.

La composición exacta de productos agrícolas de exportación e importación más relevantes de cada país determinará el efecto final previsible sobre la balanza comercial. A excepción de Bolivia, el resto de los países andinos exportan productos agrícolas cuyos precios internacionales en su mayoría han quedado rezagados con relación al incremento significativo del precio de los cereales y aceites de semillas oleaginosas (según datos de los respectivos Institutos Nacionales de Estadísticas). En este sentido, el precio nominal internacional de los cereales aumentó 88% entre marzo del 2007 y 2008, mientras que el precio de los aceites y grasas se incrementó en 107%. Productos como el azúcar y el café subieron 26% y 34%, respectivamente. Por último, el precio de las frutas como el plátano subió 22%, según datos de la FAO.

Las simulaciones confirman hasta cierto punto estas expectativas. En todos los casos hay un deterioro de la balanza comercial: esto es, las importaciones netas superan las exportaciones netas tras el aumento de precios de estos seis alimentos. Este impacto es bastante moderado, sin embargo, de menos de un punto porcentual del PIB, lo que se debe a que no todos estos alimentos tienen la misma importancia en el comercio de importaciones y exportaciones de los países andinos y, algunos de ellos, de hecho, son exportadores netos. Este resultado difiere del encontrado en un ejercicio similar realizado para los países centroamericanos y caribeños (ver Levy 2008). Por último, al incluir el aumento de precios del petróleo, la situación comercial mejora –de nuevo, suponiendo que no hay cambios en los volúmenes de importaciones o exportaciones, sólo en su valor – sustantivamente en países como Ecuador y Venezuela. Sólo en el caso de Perú, la inclusión del aumento de precios del petróleo empeora el efecto neto del aumento de precios. Ver Cuadro 2:

**Cuadro No. 2: Impacto Neto del Aumento de Precios Internacionales de Alimentos en Países Andinos**

País	Impacto Neto % PIB	
	6 Alimentos	6 Alimentos + Petróleo
Perú	-0.68	-1.24
Bolivia	-0.67	-0.26
Colombia	-0.62	1.04
Ecuador	-0.45	5.59
Venezuela	-0.26	11.47

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

En cuanto a los efectos distributivos, se simuló el efecto que un aumento de precios de alimentos como el observado entre el periodo de enero 2006 y marzo del 2008 hubiera tenido en las diferentes dimensiones de pobreza en el 2006 o el último año previo al 2006 para el cual hay disponible una encuesta de ingresos y gastos de hogares. Un incremento del precio de los alimentos representa una reducción del poder de compra que puede caracterizarse como un incremento en la línea de pobreza de dicho país. Individuos caerán por debajo de esta línea de pobreza (algunos no pobres antes de la crisis por debajo de la línea de pobreza total; otros pobres por debajo de la línea de pobreza extrema). Considerando el incremento de precios observado para los seis alimentos reportados en la sección 2, esto es, trigo, maíz, arroz, soya, azúcar y carne de res, y la ponderación que representan en la canasta básica en cada país, se incrementa la línea de pobreza en un porcentaje equivalente. Robles et al (2008) describe en mayor detalle la metodología. En cualquier caso, esta implica medir una nueva incidencia de pobreza basada en:

$$EPL\_nueva = EPL * (1 + \pi\_alimentos) \quad [1]$$

$$MPL\_nueva = EPL\_nueva + (MPL - EPL) \quad [2]$$

donde EPL es la línea de pobreza extrema,  $\pi\_alimentos$  es el incremento observado en los precios de los alimentos de cada país, y MPL es la línea de pobreza moderada. El valor de la canasta básica de alimentos se modifica y el resto de la canasta se deja constante. Cabe aclarar que estas estimaciones no consideran las posibles consecuencias *adicionales* (o de “segunda ronda”) de intervenciones compensatorias ni de estrategias individuales de manejo de la crisis. Como se verá abajo, la naturaleza y diseño de las respuestas de política, su alcance, su temporalidad y sus costos determinarán cuanto del efecto distributivo inicial es revertido (o

ampliado). Entre los efectos de estas estrategias individuales, estos pueden ser especialmente negativos si implican la reducción de la cantidad y calidad del consumo de alimentos (malnutrición de menores con sus efectos futuros); el aumento de la oferta de mano de obra de mujeres y niños (problemas en la organización del cuidado de los hijos, trabajo infantil, reducción de asistencia escolar); reducción y postergación de tratamientos médicos necesarios (enfermedad, mortalidad); y venta de bienes productivos (reducción de capacidad de generar ingresos). Estos impactos de más largo plazo, de ciclo de vida e incluso intergeneracionales no están incluidos en estas simulaciones.

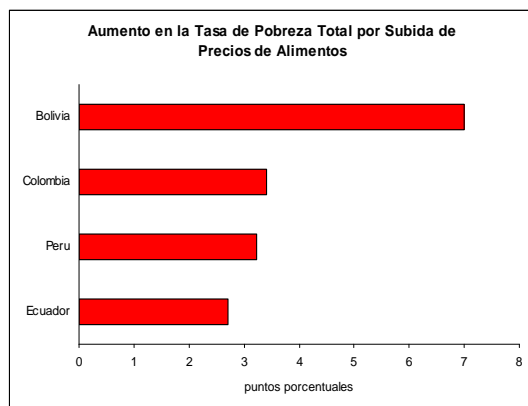
Como no es de extrañar, el mayor impacto simulado en la incidencia pobreza tendría lugar allá donde el incremento de precios de alimentos es mayor y el consumo de alimentos representa un mayor porcentaje del gasto de los hogares (ver anexo 1). En el caso de nuestras simulaciones esto sucede en Bolivia.<sup>4</sup> Según el Gráfico 4, su incidencia de pobreza aumentaría en 6.9 puntos porcentuales en los términos considerados en el ejercicio de simulación; en Colombia aumentaría en 3.3 puntos, en Perú, 3.2 y en Ecuador, 2.7. Esto implicaría a grandes rasgos que la relación entre la reducción de pobreza y el aumento de alimentos en la Región Andina está en torno a 0.2. Así, por cada 10% en el aumento en el índice de precios de los alimentos se podría esperar un efecto directo inmediato de 2 puntos porcentuales de incremento de la incidencia de pobreza. No obstante, esta cifra es una referencia solamente, ya que no necesariamente hay una relación lineal entre mayor aumento de precios y más pobreza. Otras consideraciones, como la posibilidad de producir y consumir alimentos al interior del hogar, su venta a mercados, o las diferencias de precios entre zonas rurales y urbanas, también podrían afectar el impacto final en la incidencia de pobreza.

En cuanto a la pobreza extrema (no se muestra acá), el aumento de esta supera en los cuatro países el incremento estimado en términos de pobreza total. Esto indica que no solamente hay una proporción considerable de hogares que siendo pobres antes del aumento de los precios de alimentos empeoraron su situación convirtiéndose en hogares extremadamente pobres. Implica, además, estos hogares son más en número que los hogares inicialmente no pobres que se convierten en hogares pobres tras el aumento de los precios de los alimentos.

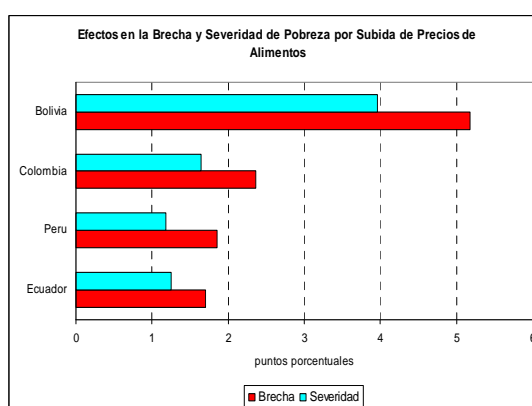
---

<sup>4</sup> Venezuela no se consideró en estas simulaciones debido a que no disponemos de información oficial para construir/replicar líneas de pobreza en las encuestas disponibles de este país.

**Gráfico No. 4:**



**Gráfico No. 5:**



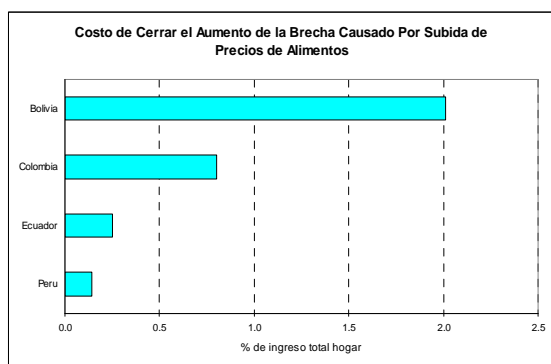
Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas nacionales de ingresos y gastos

Nuestras simulaciones confirman además (ver Gráfico 5) que el impacto del aumento de los precios nacionales supone un aumento tanto de la brecha como de la severidad de la pobreza en cada uno de los países, con un mayor aumento de ambas para aquellos países donde el impacto en la incidencia es mayor. En otras palabras, el aumento de la pobreza total y extrema viene acompañado por el hecho de que los hogares que caen por debajo de estas líneas están más lejos, en promedio, de poder superar esta situación que lo estaban los hogares pobres antes de la crisis.

¿Cuánto más lejos? A continuación, las simulaciones miden el costo de revertir el empeoramiento de la brecha de pobreza total en cada uno de los países después del aumento de los precios de los alimentos. Como indica el Gráfico 6 este costo oscila entre el 0.14% (en Perú, con el menor aumento relativo de precios de alimentos) y el 2% del ingreso total de los hogares en Bolivia (país con el mayor incremento de precios relativos de los alimentos entre los países objeto de simulación). Esos incrementos directos de la pobreza son mayores en las zonas rurales en el caso de Colombia y Perú, muy similar en zonas urbanas y rurales en Ecuador y notablemente superior en las zonas urbanas en Bolivia (ver Gráfico 7). En este último país, a pesar de que el promedio de gasto por hogar en alimentos sobre el total es mayor en zonas rurales que en las urbanas, menos del 10% producen alimentos, por lo que la gran mayoría son compradores netos de alimentos, cuyos precios han subido considerablemente. En cambio, la gran mayoría de los hogares rurales pobres (entre 60 y 80%) son productores netos de alimentos, por lo que la subida de los precios de los alimentos en los mercados afecta una menor proporción de su consumo (ver Anexo 1). Para el resto de países, el hecho de que sea la zona urbana o rural

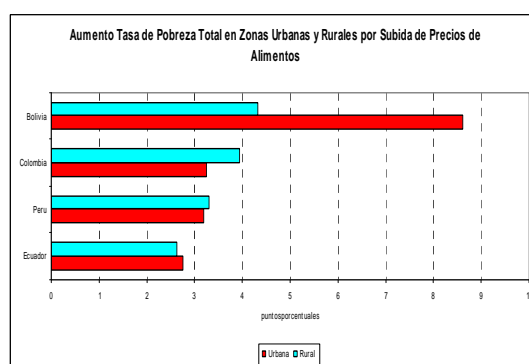
aquella que soporte un mayor impacto en pobreza viene determinado por el porcentaje de gasto en alimentos de los hogares urbanos y rurales ‘cerca’ de sus respectivas líneas de pobreza. Si el gasto en alimentos representa un mayor porcentaje del gasto total entre hogares urbanos cerca de la línea de pobreza urbana que en el caso de hogares rurales cercanos a su línea de pobreza rural, entonces, es de esperarse un mayor impacto del aumento de precios en zonas urbanas. Este es el caso en Colombia. Lo contrario ocurre en Ecuador.

**Gráfico No. 6:**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas nacionales de ingresos y gastos

**Gráfico No. 7:**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas nacionales de ingresos y gastos

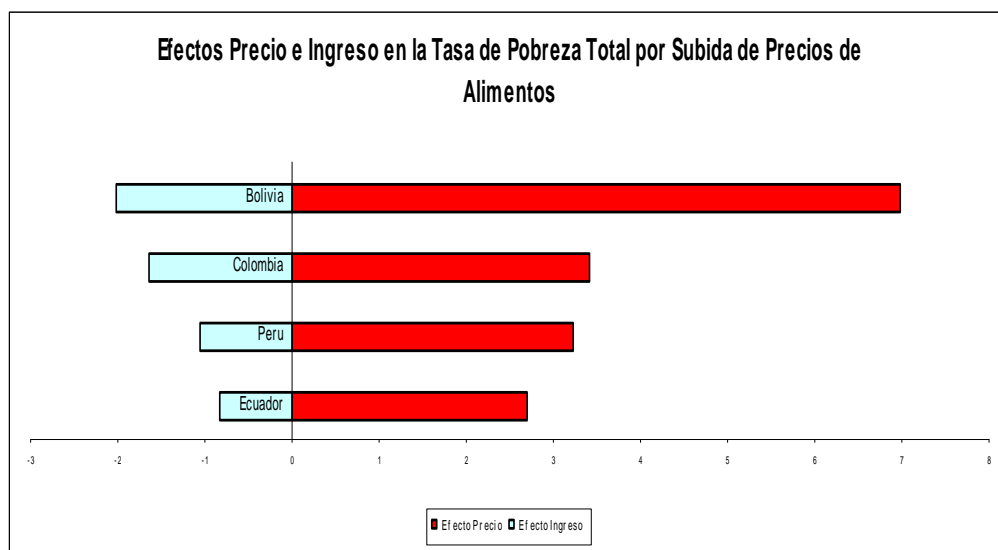
Finalmente, el efecto agregado en el poder adquisitivo de los consumidores estará mitigado en la medida en que los hogares sean capaces de producir alimentos para la venta. En Bolivia, 27% de los hogares son productores netos de alimentos (47% entre los pobres), mientras que en Perú en torno a un 11% (16% entre los pobres). Ecuador y Colombia se sitúan en medio de ambos rangos, entre un 11% y 17% de sus hogares como productores netos de alimentos. En otros países de América Latina y el Caribe, entre un 1% y 25% de los hogares son productores netos de alimentos. El efecto agregado de considerar el incremento de ingresos de algunos hogares implica estimar un nuevo ingreso laboral de los trabajadores del sector agrícola, asumiendo que estos se incrementarán en línea con el aumento de precios de alimentos observado. El nuevo ingreso per capita del hogar sobre el que se contrastará el impacto en las nuevas líneas de pobreza ([1] y [2]) viene dado por:

$$PCY\_nuevo = [AY * (1+\pi\_alimentos) + (Y - AY)] / N \quad [3]$$

donde PCY es el ingreso per capita del hogar, AY is the ingreso agrícola, Y is the ingreso total del hogar, y N es el número total de miembros del hogar. Ver Robles et al (2008) para más detalles.

El Gráfico 8 muestra que el efecto de pérdida adquisitiva es mayor que el efecto de mayor ingreso como consecuencia de que el aumento de precios supone una pérdida para una mayoría de hogares consumidores netos de los mismos y los beneficios para los productores netos de alimentos llegan a una minoría. La magnitud de estos dos efectos se muestra en el Gráfico 8.

**Gráfico No. 8:**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas nacionales de ingresos y gastos

#### **4. Políticas Implementadas ante la Crisis de Precios de Alimentos en la Región Andina**

Un primer resultado en términos de política de la actual crisis de los precios alimentarios es el mayor énfasis y reconocimiento por parte de gobiernos, donantes y sociedades en general de la importancia de invertir en agricultura; la necesidad de incrementar la producción de alimentos y de proveer asistencia a productores de pequeña escala para aumentar así su productividad; la necesidad de invertir en y mejorar los actuales sistemas de protección y seguridad social para mitigar los efectos de los más vulnerables y afectados por la crisis de precios. Este nuevo consenso generalizado fue rubricado en la reciente Cumbre de Alimentos auspiciada por FAO en Roma en Junio del 2008 (IFPRI 2008a).

Este consenso, sin embargo, deja afuera otros puntos importantes sobre los que hay menos claridad o un compromiso generalizado (IFPRI 2008b): eliminación de barreras comerciales –sobre todo las que restringen las exportaciones–; limitaciones al uso de granos, aceites y grasas para la producción de bio-combustibles<sup>5</sup>; y la forma (quién, cómo y cuando) en que se coordinarán e implementarán diferentes políticas.

Parte de esta falta de claridad se explica por los intereses de diferentes grupos de poder en cada país, pero también por limitaciones de los actuales diagnósticos. Analíticamente al menos, obtener un consenso en las medidas que mitiguen y prevengan estas crisis en el futuro pasa por una determinación de las causas de la crisis de precios alimentarios *pero sobre todo* de la importancia de cada una de estas causas y sus interrelaciones. Análisis hasta la fecha realizados por FAO, Banco Inter-Americano, Banco Mundial, Fondo Monetario, IFPRI, entre otros, coinciden en señalar varias causas: subida de precios de la energía, aumento de la producción subsidiada de bio-combustibles, crecimiento de la población y del ingreso, urbanización –entre los factores de demanda–, restricciones en el uso de la tierra y agua, falta de inversión en la infraestructura rural y la innovación agrícola, falta de acceso a insumos agrícolas, desastres naturales –entre los factores de oferta. Ninguna de estas fuentes, sin embargo, discute su importancia relativa, sus interrelaciones en detalle, ni una priorización de las mismas. Como

---

<sup>5</sup> IFPRI (2008a) estima que la eliminación de barreras a la exportación podría reducir en un 30% el aumento de precios internacionales así como contribuir a estabilizar las fluctuaciones del precio de los granos, y mejorar la eficiencia en la producción agrícola. También estima que esos tipos de bio-combustibles representarían el 30% del incremento de granos entre el 2000 y 2007 y del 40% de los precios del maíz en esos mismos años.

resultado, no existe un consenso claro sobre qué hacer, cómo implementarse ni quién debe hacer qué a nivel internacional. No resulta sorprendente que a nivel de países esto se haya traducido en una variedad de políticas e intervenciones, que en el caso andino, combina un número de similitudes, pero también, de forma relevante, una serie de diferencias entre países que no necesariamente se corresponde con diferencias en la incidencia de la crisis en cada uno de ellos.

El Cuadro 3 resume las intervenciones hasta la fecha realizadas por los cinco países andinos. Estas intervenciones se agrupan en tres categorías: políticas macroeconómicas (monetarias, fiscales y cambiarias); políticas sociales de compensación; y políticas de promoción de la oferta agrícola.

Entre las políticas macroeconómicas se observa una gran variedad, entre otras razones porque sus regímenes monetarios y cambiarios son diferentes. En el caso de Ecuador, con un sistema dolarizado, su política monetaria es poco flexible para enfrentar este tipo de choques. Al mismo tiempo fue el país menos afectado. Por otro lado, Colombia y Perú, que implementan metas inflacionarias (*inflation-targeting*), optaron por políticas monetarias contractivas mediante aumentos en las tasas de interés, operaciones de mercado abierto, y en el caso de Perú aumentos en los encajes bancarios. Además, sus monedas locales se apreciaron frente al dólar en el 2007. En cambio, Bolivia utiliza como ancla nominal el tipo de cambio, por lo que la efectividad de sus instrumentos monetarios se reduce al no tener metas inflacionarias predefinidas. Los controles cambiarios y topes máximos y mínimos en las tasas de interés en Venezuela limitan también su política monetaria. Sin embargo, en ambos países se ha llevado a cabo una política monetaria contractiva, en especial a través de operaciones de mercado abierto (y aumentos de encajes bancarios en el caso de Venezuela). Asimismo en Bolivia se observó una apreciación cambiaria frente al dólar. En cuanto a la política fiscal, tres de los países andinos – Bolivia, Ecuador y Venezuela – optaron por políticas expansivas en el 2007. La política fiscal contractiva en Perú complementó la acción de la política monetaria para contener las presiones inflacionarias, mientras que no se identificó ningún cambio en la política fiscal de Colombia. El resultado ha sido un deterioro del balance fiscal y control inflacionario serio en Venezuela y Bolivia; moderado en Ecuador; sin cambio sustantivo en Colombia; y con mejora de la balanza fiscal y deterioro inflacionario en Perú.

Entre las intervenciones sociales compensatorias, ninguno de los países parece haber usado todavía sus sistemas de protección social *adicionalmente* para enfrentar la crisis,

especialmente en el uso de sus transferencias monetarias condicionadas, programas de nutrición o programas de intervención masiva (en Venezuela) específicamente para este fin. No obstante, existen planes para implantar o expandir sus respectivos programas en el futuro cercano, tanto en Bolivia, Colombia como Perú. A su vez, hay que tener en cuenta una serie de potenciales deficiencias a la hora de expandir estos programas: una, estos programas, no llega a todos los que lo necesitan; y, dos, llegan también a quienes lo necesitan menos. Por ejemplo en Ecuador, el quintil intermedio de la distribución ha venido recibiendo tradicionalmente un 25% de los beneficios (Cuesta y Ponce 2007). A su vez, solo el sistema de transferencias condicionadas en Colombia está indexado, si bien su actualización no es periódica (no es anual todavía). En otros países, como Perú, el alcance de su transferencia condicionada solo es rural aunque está prevista su expansión urbana también. En el caso de Bolivia, la transferencia condicionada no es focalizada al hogar sino a la comunidad y está todavía por implantarse. En Ecuador, la condicionalidad no se ejerce. Ver Anexo 2.

Dicho esto, un programa de CCT basado en un buen diseño técnico, sólida focalización e implementación eficaz representa en muchos países una medida apropiada – aunque no suficiente – para responder a priori a esta crisis u a otras emergentes. De hecho, en tanto en cuanto combaten el riesgo de la transmisión intergeneracional de pobreza y han demostrado en América Latina y el Caribe efectos positivos en el desarrollo infantil temprano (Macours et al 2008), nutrición y salud y generación de capital humano entre los más vulnerables, respuestas centradas en CCTs constituyen una estrategia evidente *independientemente* de la naturaleza de la crisis de turno.<sup>6</sup>

A su vez, todos los países andinos tienen programas de nutrición en las escuelas y/o programas laborales de emergencia. Sin embargo, no hay noticias de que estos se hayan intensificado o expandido coincidiendo con la crisis de precios de alimentos, ni que existan mecanismos en dichos programas que puedan revertir potenciales efectos negativos provocados por la crisis como el deterioro de la nutrición escolar entre aquellos niños que dejan la escuela para incorporarse al trabajo agrícola (mayor costo de oportunidad entre hogares pobres productores de alimentos) o para compensar cambios en la demanda de empleo producidos por cambios relativos de precios (entre niveles de especialización o áreas geográficas, por ejemplo).

---

<sup>6</sup> Revisiones recientes de esta literatura se encuentran en Soudolet et al (2004), Glassman et al (2006), de Janvry et al (2006) y Boullon y Tejerina (2007).

Con respecto a las políticas de oferta, los países andinos han implementado diversas políticas para atenuar el impacto del alza del precio de los alimentos. En Bolivia, el gobierno autorizó (hasta mayo) la libre importación de alimentos claves, como arroz, trigo, productos derivados del trigo, maíz, aceite de soya, y carne. Además se prohibió la exportación de cereales y productos de carne. En Ecuador, el gobierno aumentó el subsidio de la harina de trigo - que se introdujo en Octubre - de US\$10 a US\$14.3 por cada 50 Kg. También, eliminó los aranceles a las importaciones de trigo y harina de trigo, y fijó el precio del pan. En Perú, el gobierno eliminó los aranceles a las importaciones de productos alimenticios de consumo popular,<sup>7</sup> y redujo el impuesto selectivo a los combustibles. También se creó un programa para la distribución de alimentos a los más pobres. Actualmente, el gobierno peruano esta evaluando la creación de un fondo de estabilización de alimentos. En Colombia como en Venezuela no se han tomado medidas específicas para afrontar la crisis de precios de alimentos, mientras que Venezuela ha donado US\$ 100 millones a otros países de la región para contribuir a la seguridad alimentaria de los mismos.

---

<sup>7</sup> Los aranceles se redujeron de 9% a 0% para el grupo de cortes de carne de res, pescados y mariscos, productos lácteos, maíz dulce y algunos productos hechos con harina de trigo, entre otros. En otro grupo de productos se redujeron los aranceles de 17% a 9% (cortes de bovino, frutas frescas y preparadas, hortalizas y legumbres). En un tercer grupo, principalmente productos cárnicos, los aranceles pasaron de 20% a 17%.

**Cuadro No. 3: Medidas Implementadas Ante la Crisis de Alimentos en los Países Andinos**

País	Política Macroeconómica			Sociales Compensatorias			Estimulo a la Oferta
	Monetaria	Fiscal	Régimen Monetario y Cambiario	CCT indexada?	Programas nutricionales?	Otros	
Bolivia	Contractiva	Expansiva	Ancla nominal tipo de cambio, regimen de tipo de cambio deslizando (crawling peg)	No, no existe un CCT, aunque se esta trabajando en uno de tipo comunitario (no del hogar) el cual no tiene previsto estar indexado.	Alimentación escolar, Programa de Malnutrición Cero	Renta dignidad (CT a mayores de 60 años) Programas de empleo temporal Pro-Pais; empleo de emergencia PLANE II; empleo digno intensivo de mano de obra (EDIMO) en fase de planeación	(1) Reducción de tarifas a importaciones (diesel, primero, y todas las demás después); (2) Restricciones a las exportaciones (pollo, trigo, maíz, aceites y grasas vegetales) (3) Apoyo producción agrícola creando una empresa estatal, EMAPA, encargada de la compraventa y comercialización de insumos y productos como el trigo, arroz, maíz o soya (bajo el nuevo programa productivo de la seguridad y soberanía alimentaria 2008 – US\$ 58 Millones en 2008)
Colombia	Contractiva	Sin cambio	Metas inflacionarias, tipo de cambio flexible	Familias en Acción (urbano y rural). Indexable, aunque no se ha realizado de forma anual	Alimentación Escolar	Hogares comunitarios, cajas de compensación familiar, pensiones no contributivas. No hay programas de empleo	No se tomaron medidas específicas para controlar la subida del precio de alimentos.
Ecuador	n.a,	Expansiva	Dolarización	Bono Desarrollo Humano (urbano y rural). No indexado.	Programa de Alimentación Escolar, Aliméntate Ecuador, PANN 2000, Fondo de Desarrollo Infantil		(1) Fijación de los precios de arroz, leche, maíz y banano. (2) Comercialización directa a través del Banco Nacional de Fomento a panaderos así como de la venta directa de arroz. (3) Importación de arroz para asegurar abastecimiento y la restricción de su exportación a países vecinos (Colombia y Peru) (4) Se ha considerado aumentar el subsidio al Bono de Desarrollo Humano (5) Se tiene prevista una política de recuperación de la producción agrícola con referencia al mapa de pobreza.

Perú	Contractiva	Contractiva	Metas inflacionarias, regimen de tipo de cambio flexible	Juntos (rural). No indexado	Desayunos escolares, vaso de leche, comedores populares, distribución de alimentos a comunidades (nuevo) y distribución de alimentos a niños (Foncodes, CRECER, PACFO)	A Trabajar Urbano, A Trabajar Rural,	(1) Reducción de aranceles de diversos productos alimenticios y del impuesto al consumo de combustibles (2) Programa temporal de distribución de alimentos a 100,000 familias pobres en Lima. (3) Se creó el Consejo Nacional de Seguridad y Abastecimiento Agroalimentario, con el objetivo de seguir y monitorear la evolución del abastecimiento y precios de principales productos agropecuarios y orientar la toma de decisiones de promoción de oferta agroalimentaria nacional.
Venezuela	Contractiva	Expansiva	Tipos máximos y mínimos de tasas de interés (uso de encajes y OMA), controles cambiarios	No.	Misiones Mercal (distribución alimentos en barrios pobres), Vuelvan Caras (producción de alimentos). Programa alimentario en escuelas bolivarianas y de jornada regular (PAMI)	Misiones: Madres de Barrio (monetaria); Negra Hipólita (niños), Ribas (educación), Barrio Adentro y Milagro (salud)	(1) Se mantienen subsidios al precio doméstico de gasolina y energía, así como los controles de cambios y precios. (2) Subsidios a la venta de alimentos y otros productos básicos en barrios pobres a través de las 'Misiones'. (3) No hay otras medidas directas específicas (4) Donación de US\$ 100 millones a Bolivia, Cuba y Nicaragua para contribuir a la seguridad alimentaria. (5) Mantiene la iniciativa PetroCaribe para apoyar a los países importadores de petróleo.

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo

Una pregunta obvia es qué efectivas han sido esas políticas o intervenciones para mitigar los efectos de la crisis. Para responder a esta pregunta se puede analizar las consecuencias previsibles de las intervenciones. Por ejemplo, en el caso de las políticas compensatorias, Levy (2008) sugiere que CCTs son preferibles a subsidios no focalizados en un contexto de crisis de precios de alimentos dado que aquellos permiten: (i) un aumento directo del poder adquisitivo de los pobres; (ii) los hogares puedan adaptarse al cambio de precios relativos; (iii) no reducir los ingresos de los vendedores pobres de alimentos; (iv) diversificar la dieta y evitar el descenso en gasto de alimentos; (v) limitar el alcance del apoyo en tanto en cuanto estas políticas tengan claras estrategias de salida y así sean claramente presentadas.<sup>8</sup>

Otra forma más sistemática de comparar las intervenciones consiste en analizar sus consecuencias en torno a una serie de dimensiones de especial interés, como sugieren los trabajos de Manzano y Stein (2008) y Malarín (2008).<sup>9</sup> Las dimensiones o criterios analizados en esos dos trabajos se refieren al grado de focalización y amplitud de las medidas (cobertura), el costo fiscal (costo), el grado de distorsión (eficiencia) y reversibilidad (economía política). Si bien la comparación no aplica un método cuantitativo que permita estimar un orden de magnitud preciso en cada una de estas dimensiones, la comparación reportada en el Cuadro 4 permite al menos una fisonomía detallada de los potenciales efectos de las intervenciones implementadas en cuanto a compensación social y políticas de oferta:

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de la implementación de dichas políticas es el anuncio del gobierno de México sobre la implementación de un bono de 120 pesos (aproximadamente 12US\$) a ser entregado a las familias beneficiarias de algunos programas sociales (principalmente el programa de transferencias condicionadas Oportunidades). El Bono tendrá una duración de siete meses y será un beneficio adicional, no integrado con ninguno de los beneficios actualmente siendo otorgados por los otros programas. El bono se implementara a partir de julio del presente año y ha sido claramente ‘mercadeado’ como una respuesta totalmente temporal dentro de una estrategia permanente de apoyo a los más vulnerables.

<sup>9</sup> Similares discusiones sobre las ventajas y desventajas de diferentes políticas pueden encontrarse en Banco Mundial (2008) “Rising Global Prices: The World Bank’s Latin American and Caribbean Region Position Paper” First Draft for Discussion March 24, 2008.

**Cuadro No 4: Fisionomía de los Potenciales Efectos de las Intervenciones frente a la Crisis**

<b>Políticas</b>	<b>¿Quién las implementó?</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Costo Fiscal</b>	<b>Nivel de Distorsión</b>	<b>Reversibilidad</b>
<b>Políticas Sociales Compensatorias</b>					
Expansión CCTs	Próxima implantación en BO; expansión urbana prevista en PE; sigue proceso de expansión en CO	Baja / Media (si focalizado)	Medio / Bajo	Bajo (incentivos positivos: acumulación capital humano)	Difícil
Expansión Programas Nutricionales	Ninguno (no previstos nuevos programas o cambios en los ya existentes)	Baja / Media (si focalizado)	Medio / Bajo	Bajo (incentivos a permanencia y rendimiento escolar)	Difícil
<b>Políticas de Oferta</b>					
<b>Políticas de Precios</b>					
Fijación de Precios	EC	Amplia	Mediano / Alto	Alto	Difícil
Reducción arancelaria	BO, PE	Amplia	Bajo	Bajo	Fácil
Contingentes Arancelarios	...	Amplia	Bajo	Bajo	Fácil
Requisitos de Desempeño	...	Amplia	Bajo	Mediano	Difícil
Comercializadoras estatales	BO, EC, PE	Amplia	Mediano / Alto	Alto	Difícil
Restricciones a la exportación	BO	Amplia	Ninguno	Alta	Fácil
Gravar la exportación	...	Amplia	Bajo (Positivo)	Alta	Fácil
Requisitos Sanitarios o técnicos		Amplia	Ninguno	Alta	Difícil
Distribución de alimentos	PE (temporal)	Baja (focalizada)	Medio / Bajo	Medio / Alta	Difícil
<b>Transferencias Fiscales</b>					
Transferencias directas o implícitas a consumidores (subsidios a los precios, cheques a contribuyentes, etc)	VE	Amplia	Medio / Alto	Alto	Difícil
Transferencias a productores basados en área cultivada, producción, derechos históricos, uso de insumo, ingreso agropecuario total, uso de tecnologías,...	Ninguno	Baja (focalizada en ciertos productores)	Medio / Alto	Alta	Difícil
<b>Servicios Agropecuarios</b>					
Provisión de bienes públicos como innovación tecnológica, sanidad e inocuidad alimentaria, infraestructura colectiva, promoción y mercadeo, almacenamiento público, educación agraria, sistemas de información	Previsto en EC y en PE	Alta (dirigida a todo el sector)	Medio / alto	Nulo (positivo, al aumentar productividad y competitividad sectorial)	Difícil (aunque es deseable que no se reviertan sino que se potencien)

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo

Esta revisión de la fisionomía de intervenciones y sus efectos de cada país permite a su vez caracterizar el paquete de intervenciones tomadas en cada país. Para ello analizamos si el conjunto de medidas tomadas se acerca a un paquete conformado por intervenciones ‘deseables’ esto es, (i) tienen una cobertura o amplia o focalizada en los más pobres; (ii) tienen un costo fiscal bajo o incluso positivo; (iii) tienen niveles de distorsión bajos o generan incentivos positivos; y (iv) son fácilmente reversibles una vez realizan su misión. De igual forma, el conjunto de intervenciones de un país puede acercarse a un conjunto de medidas indeseables si precisamente apuntan a lo contrario. Existe también la posibilidad de que el paquete contenga medidas con características deseables y otras con características indeseables. El Cuadro 5 abajo muestra esta caracterización de los paquetes de medidas país por país. Un punto importante acá es que no necesariamente todas estas acciones fueron generadas como respuesta directa ante la crisis de precios de alimentos y algunas ya estaban previstas previamente. En cualquier caso, queda patente en el Cuadro, cada país combina un mix de políticas donde es de esperar que predominen impactos positivos con otras donde es de esperarse lo contrario. Otras políticas, como las comercializadoras públicas, dependerán de su diseño, mandato e implementación, para determinar un efecto predominante ya sea positivo o negativo.

**Cuadro No 5: Mix de Políticas Ante la Crisis, País por País**

	Políticas donde predominan impactos deseables	Políticas donde predominan impactos no deseables	Políticas con mezcla de impactos (difícil de predecir)
Bolivia	Expansión CCT Reducción arancelaria	Restricciones a la exportación	Comercializadora
Colombia	Expansión CCT		
Ecuador	Apoyo Servicios Agropecuarios	Fijación de precios	Comercializadoras
Perú	Expansión CCT Reducción arancelaria		Comercializadoras
Venezuela		Subsidios de precios	

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo

Otra manera de aproximarse a la efectividad de las intervenciones ante la crisis de precios de alimentos mira a la secuencia e implementación del mix de políticas propuestas. IFPRI (2008a) enfatiza la necesidad de separar medidas de corto plazo, que denominan ‘paquete de emergencia’, de medidas de más largo plazo, o paquete de medidas duraderas. Explícitamente,

además, hay un reconocimiento de que diferentes actores deben tomar diferentes responsabilidades, y que el alcance de ciertas medidas es necesariamente nacional mientras otras han de ser de tipo internacional y requieren un grado de coordinación interinstitucional internacional. Aún cuando IFPRI (2008a) no discute los costos de estas políticas ni tampoco su factibilidad (esto es, cuestiones de economía política que faciliten o impidan su ejecución), resulta interesante preguntarse cómo las intervenciones actuales de los países andinos se desempeñan frente a estos paquetes de medidas de corto y largo plazo. El Cuadro 6 reporta el resultado de este ejercicio. El cuadro muestra tres principales resultados. Uno, el dinamismo con que los países han buscado intervenciones como las propuestas por IFPRI es heterogéneo, con Perú como el país más activo, y Colombia el menos. Dos, solamente la dimensión de compensación social está en una posición fuerte en todos los países para actuar contra la crisis de forma más o menos inmediata. Tres, ha habido mayores esfuerzos en torno a políticas de corto plazo que de largo plazo, lo que tiene que ver, entre otras cosas, con la magnitud de la crisis y la facilidad o costo de implementar dichas intervenciones.

**Cuadro No 6: Dimensión Temporal de las Medidas Adoptadas en los Países Andinos**

<b>Paquete de Emergencia</b>	<b>Países</b>
1. Expandir respuestas de emergencia y asistencia humanitaria	Perú: distribución de alimentos
2. Eliminar barreras a la exportación	Perú y, parcialmente Bolivia (redujo aranceles pero introdujo barreras a la exportación)
3. Promover programas de producción ‘rápida’ de alimentos en áreas estratégicas*	Previsto en Ecuador y Perú
4. Cambiar políticas de bio-combustibles basadas en maíz y grasas	Ninguno (no aplica en realidad a estos países)
<b>Paquete Duradero</b>	
5. Transmitir confianza a los mercados con regulación anti-especulativa, almacenamiento público de alimentos, consolidación del financiamiento de importaciones	Ninguno
6. Invertir en protección social	Expansiones previstas en Bolivia, Perú y Colombia. En Ecuador y Venezuela, sus diferentes sistemas ya implantados son gran escala.
7. Escalar inversiones que lleven a un crecimiento agrícola sostenible **	Previstas en Perú y Ecuador (pero más detalle es necesario para caracterizar la estrategia)
8. Completar la Ronda de Doha de Comercio	Colombia y Perú más interesados en acuerdos bilaterales. Improbable apoyo de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo, IFPRI (2008a)

Notas: (\*) Medidas de corto plazo para incentivar el crecimiento agrícola mediante el acceso a semillas, fertilizantes, créditos al sector de pequeños productores, subsidiando de forma cuidadosa y focalizada esos insumos, así como electricidad o agua, y el desarrollo de programas de acceso a mercados de productores de subsistencia.

(\*\*) Incluye inversiones en infraestructura, servicios, investigación, tecnología, que vayan no sólo a nivel de agricultores sino más colectivamente abarque cadenas productivas, involucramiento del sector privado en áreas como procesamiento y venta de alimentos, por ejemplo.

## 5. Conclusiones

Predecir la duración de una crisis en medio de la misma resulta extremadamente difícil. Este es por supuesto también el caso de la actual crisis de precios de alimentos. Aún cuando hay un consenso en qué factores están causando la crisis, hay menos acuerdo en cómo afrontarla: en concreto, en cómo conseguir un balance de intervenciones de corto y largo plazo, por un lado, y en cómo lograr en la práctica otro balance entre medidas macroeconómicas cautas, políticas sociales compensatorias efectivas y estímulos a la oferta duraderos y sin distorsiones desastrosas, por el otro. Los datos revisados y el análisis de simulaciones en este trabajo sugieren que en los países andinos la magnitud de la crisis y el efecto comercial y distributivo son en efecto muy significativos – aún cuando menores que en Centroamérica y el Caribe --, por lo que políticas ‘parche’ resultarán en costosas intervenciones de escasa efectividad. En este sentido, considerar una crisis temporal como un shock permanente podría constituir un error menos costoso que considerar un cambio estructural como transitorio. Además, en la medida que la crisis brinde una oportunidad para continuar con las reformas estructurales necesarias para mejorar la productividad del sector agrícola, asegurar la compensación oportuna y adecuado de los más vulnerables, tratar esta o cualquier crisis emergente como ‘permanente’ puede ser la respuesta estratégica más acertada en un periodo de alta incertidumbre. La ilustración más obvia de esta proposición es el proceso de consolidación de programas sociales en torno a sólidos CCTs. En el marco de la crisis de precios de alimentos se pueden introducir mejoras a estos programas tales como: extender el programa en áreas o beneficiarios que no reciben actualmente beneficios (ya sea porque con la crisis se convierten en elegibles o porque incluso antes de la crisis eran elegibles pero no gozaban de los beneficios); indexar los beneficios en torno al aumento de precios de los alimentos o por la pérdida total del poder adquisitivo (por la inflación de alimentos y otros bienes y servicios); establecer fórmulas de alarma automática (sobre ciertos umbrales en indicadores clave de fácil y periódico seguimiento). Qué complicado o sencillo se puedan articular estas respuestas (por ejemplo, distinguiendo entre hogares productores y consumidores netos de alimentos) y que efectiva sea la capacidad del gobierno de transmitir la temporalidad de la intervención (esto es, no se trata de un nuevo ‘entitlement’ social) determinará la eficacia de esta intervención.

Curiosamente, ningún país parece haber adoptado un set completo de políticas deseables en cuanto a amplia cobertura y/o focalización entre los más vulnerables; bajo costo fiscal; alta

efectividad y reversibilidad en caso necesario. No obstante, algunos países parecen haber tomado alguna o varias respuestas que apuntan a algunos de estos criterios. Sin embargo, estas respuestas se mezclan también con otras que apuntan a efectos indeseables como son el incremento de restricciones comerciales o subsidios de precios generalizados. El efecto de otras estrategias es difícil de predecir, como en el caso del establecimiento de agencias estatales para la promoción de la producción agrícola, en tanto en cuanto no se conoce mayor detalle de las mismas. Tampoco está claro el efecto de las estrategias de Colombia y Venezuela, países que no han tomado medidas directas contra la crisis. Un punto fundamental acá tiene que ver con que incluso aquellos países que parecen haber tomado medidas contra la crisis (o no lo han hecho) ya venían planeando o iniciando estas reformas previas a la crisis. Esto implica que, en contraste con la reflexión anterior, no es sencillo usar intervenciones de largo plazo y cierta envergadura para responder a eventuales cambios de coyuntura. A su vez, implica que el diseño de esas intervenciones debe o bien introducir ciertos elementos de flexibilidad (por ejemplo, la posibilidad de indexar de emergencia un beneficio) y/o considerar diferentes contextos a enfrentar por parte de que dicha intervención en el tiempo. Ninguna intervención está totalmente asegurada contra toda eventualidad, pero debe considerar diferentes escenarios bajo los que tendrá que intervenir en el futuro.

En caso contrario, y esto es más fácil predecir, medidas de corto plazo e indiscriminadas resultarán en ejercicios caros, insostenibles e ineficaces. Medidas exclusivamente compensatorias de carácter social apuntarán sólo a una dimensión del problema, pero no a su lado productivo ni macroeconómico. Una combinación de políticas macro responsable y cauta, por un lado, y de medidas que apoyen efectivamente la diversificación y competitividad agrícola (necesarias ya por un largo tiempo incluso antes de esta crisis), por el otro, deben acompañar los esfuerzos por expandir un sistema de protección social realmente efectivo en afrontar esta y futuras crisis. Para ello, la crisis debe tratarse como una oportunidad que demanda seguir acometiendo reformas sociales y productivas de gran alcance y no como un choque pasajero que demanda medidas exclusivas de corto plazo. Implica a su vez el reconocimiento más allá de las meras palabras de que la responsabilidad de mitigar la crisis no es exclusiva de cada país individualmente, sino también de la comunidad internacional en su conjunto, sobre todo en lo que se refiere a una política comercial que produce distorsiones y asimetrías favorables a los grandes países productores.

## Referencias

- Banco Mundial (2008) “Rising Global Prices: The World Bank’s Latin American and Caribbean Region Position Paper” First Draft for Discussion March 24, 2008;
- BID (2008a) “Impacto de Incremento de Precios de los Alimentos en América Latina y el Caribe. La Experiencia de los Países Andinos” División de Países Andinos, BID, Washington DC.
- Bouillon, C.P. y L. Tejerina (2007): Do we know what works? A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean. Research Department, BID, Washington DC.
- Cuesta, J. y J. Ponce (2007) “Ex Ante Simulations of Direct and Indirect Welfare Reforms” Review of Income and Wealth, 53, pp. 645-72.
- FAO (2008) ‘The world only needs 30 billion dollars a year to eradicate the scourge of hunger Time for talk over - Action needed’ FAO Newsroom. June 3, 2008
- Glassman, A., M. Gaarder y J. Todd (2006): Demand-side incentives for better health for the poor: Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean, Economic and Sector Study Series, BID, Washington DC.
- IFPRI (2008a) “High Food Prices: The What, Who and How of Proposed Policy Actions” IFPRI, Washington DC.
- IFPRI (2008b) “Food Summit: Some Progress But More Needs to Be Done” Press Statement, June 6, 2008. IFPRI, Washington DC.
- de Janvry, A., E. Sadoulet, P. Solomon y R. Vakis (2006): Uninsured Risk and Asset Protection: Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets?, Social Protection Discussion Paper No. 0604;
- Macours, K, N. Schady, R. Vakis (2008): “Can conditional cash transfer programs compensate for delays in early childhood development?” Unpublished draft paper presented at IDB in March 2008.
- Manzano, O. y E. Stein (2008) “Precios de alimentos: respuestas de política en un contexto de restricción fiscal” Presentación, Mayo 2008. BID, Washington DC.
- Malarín, H. (2008) “Estimulando la Oferta Agropecuaria en Centroamérica, Panamá y República Dominicana” Presentación Mayo 2008. BID, Washington DC
- Levy, S. (2008) “Trends in World Food Prices: Impact on Latin America and the Caribbean” Presentación ante el Directorio del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Mayo 2008.

Robles, M., J. Cuesta, S. Duryea, T. Enamorado, A. Gonzales y Victoria Rodríguez (2008) “Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006-2008 Price Surge” BID, Washington DC.

Sadoulet, E., F. Finan, A. de Janvry, y R. Vakis (2004): Can Conditional Cash Transfer Programs Improve Social Risk Management? Lessons for Education and Child Labor Outcomes, Social Protection Discussion Paper No. 0420.

## Anexo 1 : Anexo Estadístico

### Cuadro A1: Porcentaje de Gastos de Alimentos sobre Gasto Total de los Hogares

<b>Decil</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Peru</b>
<b>1</b>	72	73	59	69
<b>2</b>	69	64	56	66
<b>3</b>	66	62	54	63
<b>4</b>	63	58	51	58
<b>5</b>	61	55	47	55
<b>6</b>	57	52	44	52
<b>7</b>	53	50	40	48
<b>8</b>	50	45	33	45
<b>9</b>	44	42	25	40
<b>10</b>	31	31	14	27
<b>Pobre</b>	61	59	55	60
<b>No Pobre</b>	40	48	30	39
<b>Urbano</b>	44	50	30	38
<b>Rural</b>	67	64	47	63

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas nacionales de ingresos y gastos

### Cuadro A2: Porcentaje de Hogares Productores Netos de Alimentos

<b>Decil</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Peru</b>
<b>1</b>	70	16	23	19
<b>2</b>	50	17	13	18
<b>3</b>	34	19	14	20
<b>4</b>	31	20	11	16
<b>5</b>	22	22	11	14
<b>6</b>	15	17	11	12
<b>7</b>	18	17	7	11
<b>8</b>	12	11	7	8
<b>9</b>	10	10	5	5
<b>10</b>	7	10	5	2
<b>Pobre</b>	47	17	17	16
<b>No pobre</b>	16	15	8	9
<b>Urbano</b>	7	18	3	6
<b>Rural</b>	77	9	26	23

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas nacionales de ingresos y gasto

## Anexo 2: Programas de Transferencias Condicionadas en los Países Andinos

País	Programas CCT	Criterios de Selección	Beneficiarios	Beneficios
Bolivia	Comunidades en Acción	Focalización geográfica	Comunidades, no hogares	Por implantarse
Colombia	Familias en Acción	Condicionales sobre nutrición, educación y salud. Nivel socioeconómico (puntaje Sisbén); al menos un niño entre 7 y 17 años.	1.6 Millones de hogares.	Equivalente a US\$ 10 – US\$ 20 mensuales (menos del 10% del ingreso mensual hogares).  86% beneficiarios son pobres. Distribución de beneficiarios: 56% urbanos, 44% rural. Prevista su expansión.
Ecuador	Bono Desarrollo Humano	No condicionales efectivas. Nivel socioeconómico (puntaje Sisben). Transferencia depende del número de niños, ancianos o discapacitados en el hogar.	Aproximadamente un millón de hogares.	Importante transferencia: US\$ 30 mensuales (recientemente doblada desde los US\$15).
Perú	Juntos	Condicionales en nutrición, salud, educación e identificación. Priorizado geográficamente en comunidades rurales con pobreza extrema.	370,000 hogares rurales.	Importante transferencia: 100 nuevos soles por mes, mas o menos un 25% consumo promedio de hogares Se espera expandir a zonas urbanas
Venezuela	N/A	N/A	N/A	N/A