

La década de los alimentos: crecimiento de los países exportadores y preocupación por la seguridad alimentaria

* Por Ing. Álvaro Ramos

A continuación presentamos algunas reflexiones sobre los cambios ocurridos en los últimos años en relación al mercado de los alimentos. Los cambios en las tendencias de la demanda, en los precios relativos, en la gobernanza de los diferentes mercados. También en las diferentes reacciones en materia de política comercial que han aparecido en los escenarios internacionales, al influjo de las diferentes visiones relativas que se tiene sobre el tema desde los países exportadores netos o desde aquellos otros, importadores netos de alimentos. Incidencia en las balanzas comerciales y financieras, y cómo según desde el lugar en que se mire, esta década y lo acontecido durante ella con el precio de las commodities agrícolas pueden transformarse en oportunidades o amenazas.

Ya en el 2012 escribimos para “Letras” sobre el tema, pero hoy dos años después hay nuevas señales que permiten actualizar aquellas reflexiones.

Comenzaremos refiriéndonos al Uruguay, para culminar en una preocupación más general aún y en especial en una preocupación regional presente hoy en América Latina y el Caribe.

La inserción internacional histórica del Uruguay en el comercio internacional ha sido siempre de base agropecuaria y merced a una alta intensidad en el uso de sus recursos naturales, antes que otros factores. Desde la corambre y saladeros durante la colonización española hasta la fecha, son los productos agropecuarios la base de nuestra inserción comercial internacional en materia de comercio de productos.

Capítulo aparte tienen los servicios, turismo, finanzas. Últimamente también la atracción de inversión extranjera directa, orientada en la forestación, la agricultura, y las plantas procesadoras de celulosa. Hoy día también las expectativas de otros grandes proyectos, como los de mega minería para la

explotación de hierro, puerto de aguas profundas de Rocha y planta regasificadora de Puntas de Sayago. Proyectos que en caso de conectarse asegurarían para Uruguay un flujo de inversión extremadamente importante, que mantendría y seguramente aumentaría el nivel y calidad de desempeño de la economía uruguaya en los próximos - por lo menos - cinco años. También esta realidad reenfoca, de alguna forma, la clásica orientación comercial exportadora del Uruguay, es decir productos agropecuarios, con relativamente baja agregación de valor.

Estos comentarios introductorios tienen sentido en relación a la especial situación de las commodities agrícolas y en especial de los alimentos a partir de los años 2003/2004. Una década casi sin precedentes que generó “una vuelta de campaña” de la tradicional posición (histórica) de la economía uruguaya en relación a los términos de intercambios, “década soñada” para los productores de alimentos y materias primas agropecuarias. Gozamos desde hace 10 años de una “bonanza” económica apoyada en el crecimiento agrícola, ganadero y forestal y en el aumento del precio de estos productos. Si bien es cierto que este crecimiento sostenido padeció de un persistente fenómeno de “volatilidad” en los precios, lo cual de alguna manera podía confundir a los inversores y productores sobre cómo expandir o consolidar el negocio. Finalmente esto no ocurrió. Las equivocadas políticas agrícolas y ganaderas de la República Argentina, no solamente ampliaron la inversión en agricultura sino que trajeron la mentalidad emprendedora al campo uruguayo, que en 10 años le cambió la “cara” al mismo e incluso su estructura empresarial. Contrariamente a los temores planteados en varias oportunidades, por ejemplo sobre la “ganadería acorralada”, ésta no solo no perdió posiciones sino que por el contrario se tecnificó, aumentó su oferta y la mejoró en calidad y eficiencia, y en muchos casos se asoció a la agricultura. Esta realidad está basada en tres factores (i) las reformas estructurales generadas en la década de los 90 en relación al funcionamiento de los mercados domésticos; (ii) las tecnologías disponibles asociadas con las técnicas agrícolas y (iii) lo más importante, los precios históricos de la carne bovina en los mercados que continúa hasta el presente.

No obstante, en los primeros días de julio de 2014 se disparó la alarma ya que hace ya algunas semanas que los alimentos muestran una tendencia a la baja, que hace preguntarse a los analistas si estamos frente a una nueva expresión de la volatilidad en los precios o por el contrario frente a un cambio en la

tendencia, que se podría sostener en el tiempo.

A pesar de estar todavía en niveles de precios altos (en términos históricos), la soja y el trigo bajaron 22 y 25% respectivamente en los últimos dos meses y medio. Hoy tenemos a la soja en USD 440/ton, el precio más bajo desde 2012 y el trigo a precios equivalentes al 2010. Razones para explicar esta realidad: (i) buenas expectativas en las cosechas agrícolas del hemisferio norte; (ii) anuncios del USDA de recuperación y recomposición de los stocks; (iii) se recupera la producción de Oceanía después de una sequía histórica. Otros cereales como el arroz también, baja de USD 660 a USD 580 la tonelada en un año. El precio que emerge de los remates en NZ para la leche en polvo, recuerda el regreso a precios menos remunerativos, poco frecuentes en los últimos tiempos. Solo la carne bovina se mantiene a precios firmes de USD 4800 y más la tonelada peso carcasa.

Otros factores no vinculados a los propios mercados agropecuarios y que pueden incidir, como ya lo han hecho en el pasado, en este cambio de tendencia en los precios son la recuperación del dólar y un leve crecimiento de las tasas de interés, más los anuncios que las mismas crecerían tendencialmente, para acelerar la economía norteamericana. Sin embargo, a tasas menores la economía China (gran impulsora del auge en el precio de los alimentos en la última década) aún sigue creciendo, ahora al 7 % anual. Si Europa continúa la senda de su recuperación y Estados Unidos afirma su demanda, China continuará creciendo. Millones de personas continuarán saliendo de la pobreza y para alimentarse requerirán ingentes cantidades de alimentos, granos y proteína animal.

Algunos analistas preguntaban hace un tiempo atrás si la bonanza se había terminado. Cabría preguntarse también qué nos dejó esta década de oro que vivimos como tendencia, preocupaciones y funcionamiento en los mercados de alimentos, entre aumentos sostenidos de los precios a través de la demanda, volatilidad en los precios en períodos cortos, derivados quizás de factores especulativos, y finalmente una “vuelta de campana” histórica en la relación de los términos de intercambio para países que, como Uruguay, venden lo que básicamente se produce con sus recursos naturales.

¿Qué nos dejó entonces esta “década soñada” para los productores de alimentos? Para empezar altas tasas de crecimiento económico y un bienestar general de la población

que le permite aumentar su consumo y a los productores aumentar su inversión, crecer e intensificar su producción. Ello trajo aparejado nuevos actores económicos, es decir, nuevos empresarios en el campo, vendedores de servicios a la producción, producción más intensiva, o más expandida y especializada.

Aunque no todas fueron maduras. En general, en economías abiertas como la del Uruguay, la preocupación mayor se genera por el impacto del alza de los precios internos, traccionados por las paridades de exportación. Este hecho a su vez tiene implicancias en el manejo de variables macro claves para la estabilidad económica y financiera, el comportamiento fiscal y el crecimiento sostenido. Es el caso de la inflación que se induce desde el aumento del precio de los alimentos. Esto lleva a tomar diversas medidas de política, no siempre las más convenientes.

Parecería que en un país exportador (mucho más aún, que basa su crecimiento sostenido en sus exportaciones), una estrategia no válida sería desestimular las exportaciones por la vía de los precios, ya sea imponiendo impuestos a la exportación (detracciones), restringiendo las mismas por vías administrativas o directamente prohibiéndolas. Una estrategia semejante la vivimos muy de cerca en la República Argentina. El resultado es inevitable: falta de estímulo a la inversión productiva y a la producción misma, destrucción de sectores enteros (o grave afectación en sus potencialidades), como ha ocurrido con el caso del trigo y la ganadería vacuna, pérdida de clientes y mercados y, en el mediano plazo, caída de la oferta, desabastecimiento y aumento de los precios. Lo opuesto a lo que se quería buscar.

Otras medidas de política pública (por cierto heterodoxas) son los acuerdos de precios (medida que ha utilizado el Gobierno del Uruguay) entre empresarios de las principales cadenas agroalimentarias con mayor impacto en la canasta básica popular y el gobierno.

Así llegamos a la aparición desde el 2008 de los conceptos de “Seguridad y Soberanía Alimentaria” en el escenario internacional y regional, especialmente impulsada por los verdaderos problemas de abastecimiento, inflación, desequilibrios en la balanza comercial y en la balanza de pagos, que implicó que esta misma década de oro para nosotros fuese, por el contrario, una pesadilla para los países importadores netos de alimentos. Para poner ejemplos concretos en nuestra región:

todo el Caribe, gran parte de los países de Centroamérica, México o Venezuela.

Otra verdadera preocupación de la mayoría de los países en desarrollo, generada por el aumento sostenido y global del precio de los alimentos, es la crisis alimentaria y nutricional en los sectores más pobres y vulnerables de la población. Este verdadero problema social con un fuerte componente ético también se explica en ciertos países por condiciones de desempleo, bajos salarios, ineficaces programas de distribución, poblaciones aisladas y otros factores de acceso a los alimentos y no tanto de oferta de los mismos.

Pero sí es cierto que lo que millones de personas han vivido y decenas de gobiernos han percibido es la falta de alimentos, el deterioro de los sistemas de distribución, la pérdida o desaparición de pequeños y medianos operadores por falta de capital financiero para operar en mercados “recalentados” y la consecuente concentración en sistemas oligopólicos de distribución de alimentos. Por su parte, el encarecimiento de los programas sociales de alimentación popular y los programas nacionales de compras públicas con enormes implicancias fiscales.

¿Qué podemos esperar entonces y qué tipo de políticas públicas estamos viendo aparecer en los horizontes nacionales y regionales? Las intervenciones de los gobiernos y las medidas de política deberían ir por la aplicación de criterios de defensa de la competencia para las pequeñas y medianas empresas de distribución de alimentos y pequeños y medianos productores agrícolas e industriales, acuerdos de precios para la canasta básica como los ya mencionados y un reforzamiento de las campañas sociales de acceso a la alimentación, incluso si supone mayores costos (esto sí tendría un impacto económico para el gobierno).

Los vértices de la estrategia serían entonces actuar sobre los problemas de acceso: (i) una generalización y mejor diseño y aplicación de aquellas políticas de ayuda alimentaria y nutricional para los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad; (ii) programas de compras públicas modernos, utilizando tanto las TIC's como el concepto de “circuito corto”, para aquellos alimentos más importantes para la dieta popular y que tienen mayor impacto en la inflación; (iii) las mayores oportunidades que se generan a los sectores agroalimentarios en

la exportación, y como resultado el aumento de la actividad, a partir de nuevas inversiones, aumento de la producción y un impacto positivo en el empleo, especialmente en el interior; (iv) invertir inteligentemente en servicios de logística, transporte e infraestructura que permitan bajar costos de transacción; (v) cuidar los cambios en la dieta y las estrategias nutricionales de la población, especialmente los sectores más pobres y vulnerables, apuntando a informar y orientar hacia un consumo de alimentos más sanos y nutritivos y especialmente de producción cercana (estímulo a los circuitos cortos); (vi) redoblar políticas de estímulo y sostenibilidad a la agricultura familiar (pequeña producción familiar agrícola–ganadera), responsable del abastecimiento del 70% de los alimentos de la canasta básica en los diferentes países y claramente abastecedores y especialmente participantes en los circuitos cortos de comercialización / producción.

Las dos últimas cumbres de Presidentes de la CELAC, Santiago 2013 y La Habana 2014, se han expresado en forma preocupada y prioritaria sobre la seguridad alimentaria y nutricional, exigiendo una América Latina sin hambre y nuevas gobernanzas en el mercado de los alimentos. Más aún, han encomendado a FAO, CEPAL y ALADI trabajar en la propuesta de un “Sistema” o “Programa” regional de seguridad alimentaria. Este novedoso mandato político para la región, no lo es tanto en términos históricos. Para olvidar el fenómeno trágico de las hambrunas la Europa de la pos-guerra incluyó en el núcleo de su proceso de integración regional la Política Agrícola Comunitaria (PAC) (que mucho hemos sufrido desde nuestros países exportadores de alimentos), cuyo objetivo fue estimular a través de subsidios directos a la producción, la creación de stocks reguladores de los mercados y las intervenciones, facilitando el acceso a los alimentos allí donde pudiesen faltar. Cuando este problema se solucionó, salieron a competir con estos stocks en los mercados internacionales con precios subsidiados. Luego cuando el GATT se transformó en la OMC y se incluyó a la agricultura en las negociaciones de liberalización de comercio, la UE fue desmontando progresivamente la PAC. Los Estados Unidos, con una forma quizás más elegante o encubierta tuvieron prácticas similares con la “Farm Bill”, no tan preocupados quizás con la falta de alimentos, sino más bien por estimular la oferta y la actividad económica de ciertos Estados.

Respecto del mandato de la CELAC quizás haya que esperar propuestas que se apoyen en políticas de estímulo a la producción

de alimentos, que por supuesto están en manos privadas. Estímulo a las compras públicas de cada país para que éstas respondan no solo a necesidades de una demanda interna, en cuanto al abastecimiento de los programas sociales, sino a una demanda agregada regional, proveniente de países importadores netos de alimentos (que hemos mencionado más arriba). El esquema de financiamiento de estas operaciones de asistencia alimentaria regional, desde los países exportadores netos a los importadores, debería apoyarse en reservas presupuestales que los primeros estuvieran dispuestos a hacer, para atender emergencias y necesidades de abastecimiento. Es una decisión difícil, con importantes implicancias fiscales que no están en manos de los ministros de desarrollo social o de agricultura, sino en la de los ministros de economía y finanzas.

Por otra parte, para que finalmente estos “negocios públicos/privados” se concreten con costos de transacción que no terminen de ser ruinosos y destruyan el sistema antes de existir, habrá que establecer o recuperar nuevos acuerdos comerciales regionales, dentro de los países de ALADI y utilizando todas las posibilidades jurídicas que habilite el TM 80, para alcanzar también a los países extra ALADI. Recordemos que preferencias arancelarias, medidas sanitarias, fitosanitarias, inocuidad alimentaria, son instrumentos regulatorios vigentes que cada Estado aplica y que preservan situaciones estratégicas de competitividad internacional y de salud de la población, por tanto serán siempre de aplicación, más allá de la voluntad política de concretar tal o cual negocio de alimentos. Aspectos deficitarios en materia de logística y transporte dentro de Latinoamérica y el Caribe no facilitan los flujos de comercio intra-región.

Finalmente la “década soñada” que cambió 180 grados la orientación de los términos de intercambio para los países exportadores de productos agropecuarios como Uruguay, produjo cambios a la interna de los países (positivos en la mayoría de los casos) y también generó reacciones y señales en la orientación de las políticas comerciales, que habrá que atender desde lo nacional y lo regional.

*Álvaro Ramos es Docente de la Universidad ORT Uruguay y Coordinador Regional del Programa FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas) para el MERCOSUR