



**XIV REUNION ORDINARIA DEL CONSEJO  
AGROPECUARIO DEL SUR - CAS.  
CONCON, CHILE, 28 de agosto de 2008.**

***Aumento de Precios de los Alimentos:  
Recomendaciones de Políticas para los  
Países del MERCOSUR.***

## Índice

<b>1.- Introducción</b>	<b>2</b>
<b>2.- Detalle de las políticas instrumentadas por los países de la región</b>	<b>3</b>
<b>3.- Análisis por producto</b>	<b>5</b>
3.1- Lácteos	5
3.2- Carnes	8
3.3- Trigo	12
3.4- Maíz	14
<b>4.- Recomendaciones</b>	<b>17</b>
4.1- Políticas que mantienen la apertura comercial	17
4.2- Políticas que estimulan la producción	18
4.3- Políticas sociales	18

## 1.- Introducción

Desde fines de 2006, la economía mundial se destacó el impacto del aumento de los precios de los *commodities*. Esta situación fue impulsada por un período 2003-2007 de significativo crecimiento mundial a una tasa promedio anual por encima del 4%.

Este fenómeno generó importantes ingresos en los países en desarrollo, que se vieron reflejadas en forma instantánea en sus demandas. Este hecho fortaleció el mercado de los *commodities* y por añadidura, las economías de los países que los producen.

En este contexto es que América Latina y más precisamente el MERCOSUR ampliado, ha ido reconstruyendo sus economías, no solamente en los aspectos meramente económicos sino en particular en lo social.

Desde fines de 2006, momento a partir del cual se empiezan a manifestar las subas de los precios de los alimentos, los países han ido tomando distintas actitudes ante este nuevo escenario. Así, hay países que han visto esta circunstancia como una gran oportunidad para que sus economías se posicionen competitivamente en el mundo, y hay otros que lo han tomado como una dificultad, pues esos precios terminan afectando el ingreso real de la población.

En todos los casos, el escenario plantea una situación mejor para aquellos cuyos ingresos se originan en el sector rural, mientras que las economías dependientes de otras actividades, verían disminuidos sus ingresos reales, siempre y cuando el país de que se trate sea exportador o importador neto de los alimentos demandados en las canastas alimentarias de sus respectivos países.

No obstante, el sector sufrió un fuerte impacto en su rentabilidad a partir del incremento de los costos de producción, principalmente por el precio del petróleo que encareció la energía, los fertilizantes y agroquímicos, como también las alzas significativas en la mano de obra.

Ante esta situación, la Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR Ampliado-FARM- observa y ha manifestado su preocupación por los posibles impactos que este escenario de altos precios de los alimentos puede traer a la población, y en particular a los sectores de menores recursos.

El objetivo de este documento, es presentar a los Ministros del Consejo Agropecuario del Sur-CAS- recomendaciones sobre lineamientos de políticas coordinadas a nivel MERCOSUR ampliado, asegurando el abastecimiento regional, en el contexto de las oportunidades que se presentan para nuestras economías en el mercado mundial.

En este sentido, a continuación se detalla un análisis sobre la evolución de distintos sectores productivos, carnes, lácteos, y cereales, entre otros, donde se evalúa tanto a nivel bloque regional como en cada uno de los países, su performance productiva y comercial, la evolución de la demanda interna, y el aprovechamiento de las condiciones de buenos precios que presentan los mercados internacionales.

Esto se vislumbrará desde las políticas que cada uno de los países del bloque instrumentó para actuar en este nuevo escenario, y que al mismo tiempo se comparará

con otras experiencias y recomendaciones de universidades y organismos internacionales.

## **2.- Detalle de las políticas instrumentadas por los países de la región**

Ante el aumento mundial en el precio de alimentos, los gobiernos de la región adoptaron varios instrumentos de política comercial, de estímulo a la producción y sociales. (Ver cuadro 1)

En materia comercial, las medidas más aplicadas consistieron en la *reducción de aranceles a la importación y barreras no arancelarias, y el aumento de aranceles a la exportación*. El primero estuvo orientado a reducir el costo de acceso a los insumos, fertilizantes y alimentos; mientras que el segundo estuvo dirigido a garantizar la oferta en el mercado interno y controlar el precio doméstico. A estas últimas medidas le acompañaron el cierre de los registros de exportación y otorgamientos de cupos de exportación.

En relación a las políticas de estímulo a la producción, los instrumentos más adoptados fueron *la reducción o eliminación de impuestos* para la cadena agroindustrial con el fin de aliviar la carga impositiva, generalmente implementada con la eliminación, reducción o descuento del IVA a cuenta de otros impuestos. *Los subsidios a la producción, servicios e insumos* se pusieron en práctica con el objetivo de compensar los aumentos de precios en el gasoil, fertilizantes y alimentos para animales.

A la vez, se idearon *planes específicos para el sector* en conjunto con *instrumentos de financiación o creación de fondos sectoriales*. Algunos ejemplos son: “Plan Nacional de la Carne y creación de la Agencia Financiera de Desarrollo” en Paraguay; “Sistema de Trazabilidad del ganado vacuno, Fondo Lechero I y II, Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja” en Uruguay; “Crédito rural, inversiones en almacenamiento y financiamiento para el sector del Café” en Brasil; y “Plan Más Terneros y sistema de compensaciones para ganadería” en Argentina (Compensación para feedlots).

Una mención aparte merecen las políticas de seguro rural y manejo de stock de Brasil. El seguro rural otorga cobertura para 6 millones de hectáreas y también prevé la institución de un Fondo de Catástrofe para este año, mientras que la política de stock consiste en la compra de commodities para garantizar el abastecimiento entre cosechas.

Por último, en el campo social, la medida más frecuente consistió en la intensificación de la distribución de alimentos y en menor grado, el apoyo a comedores escolares y transferencias en efectivo a los más necesitados.

**Cuadro 1: Instrumentos de Políticas en la región**

Políticas	Instrumentos	Países					
		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
<b>Comerciales</b>	Reducción de aranceles a la importación y barreras no arancelarias		✓	✓			✓
	Aumento de aranceles a la exportación	✓	✓	✓			
	Restricción, cuotas y mayores requisitos para exportar	✓	✓				
	Reducción de impuestos al consumo (IVA, Ventas, etc.)						✓
	Compras del Gobierno			✓			
	Control de precios a productos específicos y Acuerdos Voluntarios.	✓					✓
<b>Estímulo a la producción</b>	Reducción o eliminación de impuestos		✓	✓		✓	✓
	Subsidios a la producción, servicios básicos e insumos	✓	✓			✓	
	Financiamiento de la producción o creación de fondos sectoriales	✓		✓		✓	✓
	Política de stock de alimentos: creación o liberación de reservas			✓			
	Planes específicos de estímulo sectorial	✓		✓		✓	✓
	Políticas de seguros rurales			✓			
<b>Sociales</b>	Distribución de alimentos		✓	✓			✓
	Comedores escolares			✓			
	Transferencias de ingresos				✓		

**Fuente:** Elaboración propia en base a "Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices", G8 Hokkaido-Toyako Summit. Banco Mundial - "Situación Alimentaria en América Latina y el Caribe", Observatorio del Hambre, FAO, Mayo-Junio 2008 y datos de FARM, 2008.

### 3.- Análisis por productos

#### 3.1- Lácteos

Si bien la producción de lácteos se destina principalmente al abastecimiento de los mercados internos de la región, tal es así, que sólo se comercializa internacionalmente el 7% del total de leche que se produce, esto hace que cualquier faltante productivo altere fuertemente los precios de la leche en polvo a nivel mundial. En el MERCOSUR ampliado, la situación no es muy diferente de lo que ocurre en el mundo, ya que el 90% de la leche se produce para ser consumida internamente, siendo el 10% restante exportada.

El aumento de los precios internacionales de la leche en polvo se dio a fines de 2006 cuando la tonelada de leche en polvo superaba la barrera de los U\$S 2.500, sin saber en ese momento que 5 meses más tarde estaría superando los U\$S 5.500 la tonelada, con más de un 100% de aumento.

En un mercado donde actúa libremente la oferta y demanda, este mayor precio debería de haber aumentado la capacidad de compra de las usinas lácteas, al mismo tiempo que aquellos países importadores de leche se han visto seriamente afectados por el aumento.

A nivel regional, esta situación resultó en un aumento del precio de la leche cruda al productor, tal como se observa en el gráfico siguiente (Cuadro 2):

**Cuadro 2: Evolución del precio de la leche cruda<sup>1</sup>  
En U\$S Corrientes por litro**

<b>País</b>	<b>Febrero 2007</b>	<b>Mayo 2008</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	0.20	0.26	<b>30</b>
Brasil	0.25	0.46	<b>84</b>
Chile	0.23	0.44	<b>91</b>
Uruguay	0.20	0.44	<b>120</b>
Paraguay	0.21	0.40	<b>90</b>

**Fuente:** FARM en base a FEPALE

Es importante destacar que estos precios son en dólares corrientes, y no constantes. En el período analizado, salvo Argentina, los demás países de la región han revalorizado sus monedas respecto del dólar, al mismo tiempo que el dólar perdió valor respecto del EURO.

Del cuadro se desprende que los productores de Uruguay, Chile, y Paraguay registraron las mayores subas en el período febrero 2007-mayo de 2008. En el primero, el aumento fue de un 120%, en el segundo y tercero de 91 y 90%. En Argentina la suba del precio estuvo contenida principalmente por el control de precios internos a ciertos productos que se aplicó en toda la cadena lo que determinó que el incremento de precios al productor fuera sólo de un 30%, siendo el más bajo de toda la región.

<sup>1</sup> Se tomaron para la comparación los valores de comienzos de 2007 y el último dato homogéneo de 2008, a fin de registrar el alza de precios que se está analizando.

No obstante el mejor precio recibido por parte del productor, los costos de producción se han incrementado notablemente en toda la región, principalmente por el mayor costo en los combustibles, la energía, la alimentación y los fertilizantes.

Estos incentivos de precios han modificado la rentabilidad del sector en los distintos países, generando por parte de los productores una actitud muy distinta frente al nuevo escenario, tal como se puede apreciar en la producción de leche que se muestra seguidamente (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Evolución de la Producción de Leche**  
**En miles de litros de leche cruda/año**

<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	9.493.287	9.908.127	<b>4</b>
Bolivia	276.000	283.000	<b>3</b>
Brasil	24.572.000	27.750.000	<b>13</b>
Chile	2.300.000	2.744.000	<b>19</b>
Uruguay	1.619.000	1.663.445	<b>3</b>
Paraguay	456.838	490.000	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>38.717.125</b>	<b>42.838.572</b>	<b>11</b>

Fuente: FARM, 2008.

Para realizar las comparaciones interanuales se tomó como base el año 2005, puesto que se considera un año normal por contar con un balance productivo equilibrado

Así, la producción del bloque se incrementa entre 2005 y 2008 un 11%, principalmente por la mayor producción brasilera que en el mismo período aumenta un 13%, lo que representa más del 77% de la leche adicional producida por el bloque.

Un segundo país que ha experimentado un avance importante es Chile, con un aumento del 19% en el mismo período analizado, lo que representa más de 444 millones de litros adicionales, superando a la producción adicional de Argentina que con un nivel de producción equivalente a 3 veces el de Chile, solo puede alcanzar un adicional de 414 millones de litros en el mismo período.

Por su parte, tanto Uruguay como Argentina que en 2007 han atravesado situaciones climáticas adversas en la producción, las que ha retrasado la producción de Uruguay a pesar de presentar una ecuación económica favorable.

Respecto del consumo interno de la región, este se incrementó un 7% de 138 litros per capita año a 148 litros.

De los casi 4 millones de litros adicionales de consumo interno (disponibilidad aparente), el 65% lo demandó Brasil, el 25% Argentina, un 10% Chile.

**Cuadro 4: Evolución del Consumo per capita de Leche  
En litros de leche cruda/Año**

<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	184	204	<b>11</b>
Bolivia	28	27	<b>-3</b>
Brasil	135	144	<b>7</b>
Chile	136	154	<b>13</b>
Uruguay	192	192	<b>0</b>
Paraguay	80	80	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>148</b>	<b>7</b>

Fuente: FARM, 2008.

Respecto del comercio exterior, se observa que la región oferta al mundo un 5% más de leche, que a pesar de la importante reducción exportadora de Argentina -17%, que pasa del 55% de la oferta regional al 43%. Por su parte, Brasil duplica su oferta exportable, con lo que logra igualar el volumen que exporta Uruguay.

**Cuadro 5: Evolución de las Exportaciones de Leche  
En miles de litros de leche cruda/Año**

<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>Variación</b>
Argentina	2.214.725	1.838.867	<b>-17</b>
Bolivia	14.000	17.000	<b>21</b>
Brasil	492.200	1.000.000	<b>103</b>
Chile	336.000	365.000	<b>9</b>
Uruguay	983.011	1.021.969	<b>4</b>
Paraguay	2.625	4.740	<b>81</b>
<b>Total</b>	<b>4.042.561</b>	<b>4.247.577</b>	<b>5</b>

Fuente: FARM, 2008.

Se puede concluir que en la región, las políticas adoptadas por Brasil Uruguay y Chile, que contaban con potencialidad de producción lechera, han priorizado un mejor retorno de la inversión para el productor, respecto del impacto que este efecto tendría en el precio a los consumidores, a fin de mejorar con estos recursos la productividad local y posicionarse competitivamente en el mediano y largo plazo. Por otro lado, países como Argentina, han puesto como prioridad la atención del mercado interno, desalentando la inversión y la exportación.

Evidentemente la mayor productividad de estos jugadores muy importantes en la región permite sostener que la región va a profundizar su participación en el comercio exterior de lácteos.

### 3.2- Carne Vacuna

El caso de la carne, es parecido al de la producción láctea, pues una gran parte de la producción se destina al consumo en el mercado interno y sus variaciones de precios tiene un alto impacto en el ingreso real de las personas, no obstante las condiciones sanitarias de cada país determinan fuertemente las posibilidades comerciales.

Si se analiza la variación del precio del kilo vivo de novillo en la región entre enero de 2007 y mayo de 2008 (Cuadro 6), se observa que Brasil, Chile y Paraguay aumentaron un 78%, 61% y 51% respectivamente. La suba de precio en Argentina estuvo contenida por el control de precios internos que se aplicó en toda la cadena de la carne y que determinó que el incremento de precios al productor fuera sólo de un 29%, siendo el más bajo de toda la región, a costas de frenar las expectativas de producción. Al igual que en lácteos, estos precios están afectados parcialmente por la apreciación de la moneda local.

En el negocio cárnico, hay varios factores estructurales que influyeron en la demanda internacional de carne vacuna afectando el precio del mercado mundial de la carne, previo al aumento generalizado del precio de los alimentos. Uno de ellos y quizás el de más incidencia, fue el efecto combinado de aumento de la población y del nivel de ingresos que generaron una mayor demanda de proteínas a nivel mundial, y sobre todo en los países en desarrollo. También incidieron condiciones sanitarias favorables y la aparición de la influenza aviar, que causaron desvíos de comercio hacia distintos países, además de sustitución en el consumo de carnes. En distinto grado, todos estos determinantes contribuyeron al aumento de precio de la tonelada de carne exportada en la región.

**Cuadro 6: Evolución del precio del kilo vivo de Novillo<sup>2</sup>  
En USD por kilo en Pie**

<b>País</b>	<b>Enero 2007</b>	<b>Mayo 2008</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	0,75	0,97	29,3
Brasil (1)	0,86	1,53	77,9
Uruguay	0,99	1,33	34,3
Paraguay	0,95	1,44	51,5
Chile	0,97	1,56	60,8

**Fuente:** Área de Mercados Ganaderos-SAGPYA

(1) Precio promedio Río Grande y San Pablo

Por otra parte, la utilización de restricciones o cupos a la exportación<sup>3</sup> origina que se exporte la carne de mayor valor a los destinos que mejor precio ofertan.

En relación a la producción esperada (Cuadro 9), se estima que el bloque ofrecerá 13,4 millones de toneladas (res con hueso) en el 2008, un aumento del 3,2 % con respecto al 2005.

<sup>2</sup> Se tomaron para la comparación los valores de comienzos de 2007 y el último dato homogéneo de 2008, a fin de registrar el alza de precios que se está analizando.

<sup>3</sup> ROE ROJO: Res ONCCA 42/2008 Establece un sistema de encajes productivos con destino al consumo interno.

**Cuadro 9: Evolución de la producción  
En miles de Ton Res con hueso**

<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2008*</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	3.131,00	2.986,75	-4,61
Brasil	8.775,90	9.108,00	3,78
Chile	215,58	265,29	23,06
Uruguay	587,40	658,30	12,1
Paraguay	271,33	381,81	40,71
<b>Total</b>	<b>12.981,21</b>	<b>13.400,15</b>	<b>3,2</b>

Fuente: FARM, 2008.

\* Estimado

Paraguay, Chile y Uruguay son los países con mayor dinamismo en la región. En el caso de Paraguay y Uruguay, este crecimiento, es resultado de un importante aumento de la productividad y el desarrollo de un plan integral con políticas sanitarias, de incorporación tecnológica y comercial, que les permitió mejorar la competitividad del sector, aumentando la productividad de sus rodeos y la presencia en los mercados internacionales. De esta manera, pudieron recibir los beneficios del efecto “precio” alcanzando una participación de las exportaciones en relación al total producido alrededor del 70%.

Para Argentina, se proyecta un descenso de la producción del 4,61% en relación al 2005, y aquí se pone de manifiesto que las políticas de aranceles a las exportaciones, control de precios, cierres temporales de exportaciones y mayores requisitos de exportación, están afectando los incentivos a producir.

Si bien el consumo de la región está aumentando, la producción alcanza para satisfacer la demanda interna del bloque. El consumo aparente regional representa el 77% de la producción del bloque y se prevé un aumento del 8,2% en relación al consumo del 2005 (Cuadro 10).

**Cuadro 10: Evolución del consumo aparente de carne  
En miles de Ton res con hueso**

<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2008*</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	2.363,03	2.640,25	11,73
Brasil	6.627,50	7.133,00	7,63
Chile	407,88	388,51	-4,75
Uruguay	145,7	168,30	15,5
Paraguay	70,33	71,81	2,09
<b>Total</b>	<b>9.614,44</b>	<b>10.401,87</b>	<b>8,2</b>

FARM,2008.

\* Estimado

Sin embargo, ciertos ajustes son necesarios para atender tanto a la demanda interna como externa, ante las bajas estimaciones de expansión de la producción regional (3,2%).

**Cuadro 11: Evolución del consumo per cápita**  
En kg.

País	2005	2008*	Variación %
Argentina	61,38	66,01	7,54
Brasil	36,30	37,00	1,93
Chile	25,07	23,18	-7,57
Uruguay <sup>4</sup>	49,2	55,0	11,78
Paraguay	35,17	35,90	2,09

Fuente: FARM

\* Estimado

Las proyecciones del 2008 indican que las exportaciones de carnes del MERCOSUR-ampliado caerán un 13% (Cuadro 12). Las exportaciones *extra-bloque* representan el 91% del total comercializado por la región, pero al analizar el ranking de exportadores del 2005 y 2008, surgen datos interesantes a comentar. En el 2005, Argentina ocupaba el segundo lugar como proveedor de carne al mundo y conforme a las previsiones 2008, pasa al tercer lugar. Es decir, Argentina deja de exportar 401 mil toneladas res c/hueso con respecto al 2005, mientras que estas exportaciones son compensadas en parte por Paraguay que aumenta sus remesas en 68 mil Ton res c/hueso y Uruguay en 26 mil Ton res c/hueso.

Lo mismo ocurre para las exportaciones *intra-bloque*, que representan el 9% del total del comercio (Cuadro 12). En 2005, Argentina ocupaba el primer lugar en el ranking de exportadores intra-bloque mientras que Paraguay se situaba en el cuarto lugar. Conforme a las estimaciones de exportación del 2008, Paraguay toma la primera posición y Argentina se ubica en el segundo lugar.

Analizando los destinos, se observa cómo las políticas comerciales, de estímulo a la producción e inclusive las sanitarias ocasionaron desvíos de comercio en la región. Así los mercados de Rusia y Chile, tradicionalmente abastecidos por Argentina, fueron provistos por Brasil, Paraguay y Uruguay.

**Cuadro 12: Evolución de las exportaciones**  
En miles de Ton res con hueso

País	Total 2005	2005		Total 2008	2008*		Variación %
		Mercosur ampliado	Los demás países		Mercosur ampliado	Los demás países	
Argentina	771,41	91,76	679,65	350,00	71,61	278,39	-54,63
Brasil	2.197,00	130,94	2.066,05	2.000,00	69,00	1.931,00	-8,97
Chile	20,97	0,00	20,97	6,00	0,00	6,00	-71,39
Uruguay	441,74	18,69	423,05	490,00	40,52	449,48	10,92
Paraguay	201,00	59,00	142,00	310,00	100,00	210,00	54,23
<b>Total</b>	<b>3.632,12</b>	<b>300,39</b>	<b>3.331,72</b>	<b>3.156,00</b>	<b>281,13</b>	<b>2.874,87</b>	<b>-13,11</b>

Fuente: FARM (Estimado)

<sup>4</sup> La estimación de consumo de carne per cápita en Uruguay incluye la faena predial en establecimientos rurales. Según surge de la declaración jurada anual obligatoria, esta faena oscila entre 50.000 y 60.000 cabezas de categorías jóvenes (180 kgs peso carcasa promedio.) Este consumo explica el incremento en más de 3 kgs sobre los valores que surgirían de producción menos exportaciones, mas importaciones.

Del estudio se concluye que pese al aumento de precios y el fortalecimiento de la demanda internacional, no se aprecia una fuerte expansión de la producción en la región. En parte, porque en algunos países de la región, la mejor rentabilidad agrícola provoca una mayor competencia en el uso de la tierra, desplazando la actividad ganadera hacia zonas marginales.

### 3.3- Trigo

En el trigo, componente básico de las canastas alimentarias de los países de la región, se produce y comercializa básicamente entre los países miembros del bloque, por ello las decisiones de políticas internas de cada país pueden influir en forma significativa en la región.

En cuanto al comportamiento de los precios al productor del trigo, en la mayor parte de los países de la región se reflejan en gran medida el comportamiento de los precios internacionales, salvo en el caso de Argentina que aplica impuestos a las exportaciones a fin de mantener bajos los precios internos y emplea también los registros de exportaciones para influir en el comercio. Es así como los precios al productor de trigo en Argentina son muy inferiores a los precios internacionales de referencia. A medida que han subido sus precios internacionales, Argentina ha utilizado cada vez más estos instrumentos para controlar el comercio, lo que ha provocado que la diferencia existente entre los precios domésticos y los precios internacionales aumentara durante los últimos años.<sup>5</sup>

En cuanto a la producción regional de trigo, si bien ha disminuido entre el 2005 y el 2008 un 8%, producto de una caída de la producción de Brasil de más de 2 millones de toneladas y Chile de 500 mil toneladas. Por su parte Uruguay y Paraguay han incrementado su producción en forma significativa, ofreciendo más de 635 mil toneladas. Por su Argentina, principal productor de la región mantuvo su nivel producción en torno a las 16 millones de toneladas.

Para la próxima campaña, 2008/2009, Argentina que produce el 73% de la producción de la región proyecta una baja del 25% con lo que alcanzaría las 12 millones de toneladas. El contraste entre el reducido aumento de la producción frente a la magnitud de los estímulos de los mercados mundiales podría ser explicada por la alternativa de otras producciones agrícolas y también por las reiteradas intervenciones oficiales orientadas a la regulación de los precios domésticos. En este marco, las disponibilidades regionales de trigo para el próximo año mostrarán un balance más holgado entre el excedente argentino y el déficit brasilero.

---

<sup>5</sup> Reflexión realizada por: FAO "Aumento de los precios de los Alimentos: hechos, perspectivas impacto y acciones requeridas" Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Los desafíos del cambio Climático y la Bioenergía. Junio 2008 Roma Pág 26.

**Cuadro 13: Evolución de la producción de trigo**  
**En miles de Ton**

<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	16.000	16.000	0
Brasil	5.846	3.824	-34
Chile	1.852	1.237	-33
Paraguay	820	1000	22
Uruguay	242	697	188
<b>Total</b>	<b>24.760</b>	<b>22.758</b>	<b>-8</b>

Fuente: FARM, 2008.

La producción de trigo de la región (Cuadro 13) se utiliza casi en su totalidad para satisfacer las demandas internas de los países que lo producen, a excepción de Argentina que es exportador neto de dicho cereal. Sus exportaciones (Cuadro 14) alcanzan para cubrir el faltante en el consumo de Brasil y Chile fundamentalmente. Argentina exporta casi la mitad de su producción a los mercados anteriormente señalados.

**Cuadro 14: Evolución de las exportaciones de Trigo**  
**En miles de Ton**

<b>País</b>	<b>2005</b>		<b>2007</b>	
	<b>Mercosur</b>	<b>Resto</b>	<b>Mercosur</b>	<b>Resto</b>
Argentina	4.756	5.675	5.679	3.966
Brasil	0	156	30	103
Paraguay	546	67	272	2
Uruguay	21,7	65	46,9	66
<b>Total</b>	<b>5.317</b>	<b>5.970</b>	<b>5.981</b>	<b>4.071</b>

Fuente: FARM, 2008.

Respecto de las exportaciones (Cuadro14), se observa una leve caída de los volúmenes enviados fuera del bloque regional, de casi 2 millones de toneladas, mientras que en el caso de las importaciones (Cuadro15) se destaca un incremento notable de las importaciones de Chile y Brasil, de más de 1 millón de toneladas, desde nuevos orígenes, producto de la menor oferta regional. En el caso de Paraguay, el país se autoabastece desde hace varios años exportando el saldo no consumido en el mercado interno. Por su parte Uruguay, ha pasado una situación de autoabastecimiento a exportar un volumen cercano al de su consumo interno.

**Cuadro 15: Evolución de las importaciones de Trigo**  
**En miles de Ton**

<b>País</b>	<b>2005</b>		<b>2007</b>	
	<b>Mercosur</b>	<b>Resto</b>	<b>MERCOSUR</b>	<b>Resto</b>
Brasil	4.958	30	5.943	695
Chile	56	135	412	674
Paraguay	0	0	0	0
Uruguay	33	0	37	0
<b>Total</b>	<b>5.047</b>	<b>198</b>	<b>6.367</b>	<b>1.381</b>

Fuente: FARM, 2008.

Es justamente por las diferentes medidas adoptadas por los gobiernos en algunos países, que los precios internacionales no se reflejan por completo en los precios nacionales y los cambios en estos últimos no se deben necesariamente a los desarrollos en los mercados internacionales. Si los precios se mantienen altos durante un período prolongado, algunas de las intervenciones gubernamentales que hasta el momento han ayudado a moderar el incremento de los precios, no serán sostenibles en el tiempo ante una inminente disminución de la producción.

A modo de conclusión, se debe tener en cuenta que la capacidad de producción regional de trigo, puede aumentar sustancialmente si las herramientas utilizadas por los diferentes gobiernos son las adecuadas para fomentar la oferta agrícola. En el cuadro de producción (Cuadro 13), vemos que en el 2005, la producción regional era mayor a la actual, signo de que no solamente se puede alcanzar, sino que se podría superar ampliamente si se fomenta su producción y se incentiva al productor para hacerlo.

### 3.4- Maíz

La producción del cultivo de maíz entre el 2005 y 2007 aumentó en un 31% a nivel regional, alcanzando las 80 millones de toneladas. Este incremento se justifica por el aumento en el área sembrada en un 14%, en tanto que los rendimientos se han incrementado en un 9%, aproximadamente. Para el 2008 (Cuadro 16), se espera que continúe expandiéndose la producción de maíz (41% en relación al 2005), principalmente en Brasil, Paraguay y Uruguay.

En Argentina, la producción de maíz se ha mantenido relativamente constante (a excepción del año 2006, con 14 millones de toneladas), en torno a las 20 millones de toneladas. La explicación se puede encontrar en incrementos sostenidos en los costos de producción (para 2008 se esperan aumentos del 50%) y en las distintas políticas de intervención de los mercados.

**Cuadro 16: Evolución de la producción de Maíz**  
En miles de Ton/Año.

<b>País</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>Variación %</b>
Argentina	20.482	20.400	0
Brasil	35.007	57.481	64
Chile	1.508	1.659	10
Paraguay	830	1.900	129
Uruguay	251	405	61
<b>Total</b>	<b>58.078</b>	<b>81.845</b>	<b>41</b>

Fuente: FARM,2008.

En este sentido, encontramos países que han regulado su producción, a través de políticas de ingresos (control de precios, impuestos y/o cierres de exportaciones, etc), como la Argentina, mientras que en los demás países que no han introducido este tipo de regulaciones, se espera un fuerte incremento de la producción aprovechando las oportunidades del mercado.

La región se presenta como netamente superavitaria de maíz, esperándose exportar 26,3 millones de toneladas para el 2008 (Cuadro 17). El superávit neto pasó de 13,9 millones de toneladas en 2005 a 23,5 millones de toneladas en 2008. El aumento de las exportaciones -66.6% más que en el 2005- se debe principalmente al papel que está jugando Brasil en el mercado mundial de maíz.

**Cuadro 17: Evolución de las Exportaciones de Maíz**  
En miles de Ton/Año

País	2005	2008	Variación %
Argentina	14.226	13.200	-7
Brasil	1.070	11.554	980
Chile	2	1	-50
Paraguay	480	1440	116
Uruguay	0	98	-
<b>Total</b>	<b>15.778</b>	<b>26.293</b>	<b>66,6</b>

Fuente: FARM, 2008.

Las necesidades de importación de maíz de la región ascenderían en 2008 a 2,8 millones de toneladas, frente a las 1,8 millones de toneladas importadas en 2005 (Cuadro 18). Esto se explica por el incremento de importaciones de Brasil y Chile, que son los principales importadores de la región. En el caso de Chile, es importador neto de maíz, y su demanda se ve incrementada por las necesidades de la industria porcina y aviar, en proceso de fuerte expansión.

**Cuadro 18: Evolución de las importaciones de Maíz**  
En miles de Ton

País	2005	2008	Variación %
Argentina	64	0	-100
Brasil	557	1.100	97
Chile	1.119	1.682	50
Paraguay	0	0	0
Uruguay	86	43	-50
<b>Total</b>	<b>1.826</b>	<b>2.825</b>	<b>54,7</b>

Fuente: FARM, 2008.

El comportamiento de los precios en los países de la región ha sido dispar. Por un lado encontramos un conjunto de países como Brasil, Chile, Paraguay, y Uruguay donde los precios locales han seguido en gran medida el comportamiento de los precios internacionales. Por otro lado, encontramos a países como Argentina que ha intentado desacoplar los precios internos de los internacionales, mediante el incremento en los derechos de exportación, interrupción en las exportaciones, en otras políticas, que impactan directamente en los ingresos de los productores. Asimismo, esta política de intervención en la comercialización ha llevado a que se eleve el consumo, generando un menor saldo exportable.

Se puede concluir del análisis, que la capacidad de producción regional de maíz puede incrementarse sustancialmente si las herramientas utilizadas por los diferentes gobiernos son las apropiadas para que la oferta agrícola responda a las señales de precios. En el cuadro de producción (Cuadro 16), vemos que en el 2005, la producción regional era menor que la actual, signo de que frente a precios favorables la oferta de maíz, en determinados países, respondió incrementando su producción.

Esto permite deducir, que si los mercados funcionan de manera eficiente se generarían las condiciones para incentivar el incremento de la producción.

En el mediano y largo plazo, las políticas públicas deben focalizarse en asegurar el correcto funcionamiento de los mercados, con reglas de juego claras, que den confianza y previsibilidad al productor. Esto redundará en una mayor oferta y un mayor saldo exportable que permitirá abastecer los mercados externos y la mayor demanda local.

#### **4. Recomendaciones**

La oportunidad que los países productores de alimentos han tenido a partir de este aumento de los precios ofrecidos por los productos en el mundo, se han concretado en mayor o menor medida en función de las políticas internas que cada país ha diseñado para sobrellevar en forma equilibrada este nuevo escenario.

Somos concientes que en materia de políticas internas, las condiciones particulares de cada país han llevado a utilizar en cada momento un instrumento de política, que para esa circunstancia puntual, han servido para cumplir con los objetivos definidos por sus gobiernos.

Pero no menos importante, es mencionar los efectos no buscados que algunas políticas públicas están generando en el normal desarrollo del comercio de la región, a fin de potenciar el crecimiento consolidado de la misma. Por ello, consideramos importante generar nuevos lineamientos de políticas públicas que busquen consolidar la apertura comercial, la producción y las políticas sociales.

##### **4.1 Políticas de apertura comercial**

Tal como recomienda el Banco Mundial<sup>6</sup>, se sugiere la reducción de aranceles a la importación como mejor alternativa de política comercial. Es una medida de fácil implementación, que promueve la competencia con la oferta doméstica. Un ejemplo aplicado en la región, fue la agilización de certificados internos para la importación de verduras y frutas de estación en Uruguay ante las presiones inflacionarias.

A la vez, se propone eliminar los controles o acuerdos de precios en las cadenas agroalimentarias, ya que el incentivo "precio" es el principal mecanismo que permitirá estimular la inversión y lograr una mayor producción.

---

<sup>6</sup> "Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices", G8 Hokkaido-Toyako Summit. Banco Mundial. Pág. 20.

En el documento publicado por FAO<sup>7</sup> en junio pasado, se señalaron las consecuencias de aplicar medidas restrictivas a la exportación: “los agricultores han reducido la superficie de cultivo de cereales a la vista de los bajos precios nacionales de sus productos y de los altos precios de los insumos, como el combustible, las semillas y los fertilizantes”. Por esta razón, no se aconseja el uso de medidas como aumento de aranceles a la exportación, cierre temporales de exportación o restricciones a la exportación. Estas disposiciones en el largo plazo, generan distorsiones de precios a nivel nacional e internacional, desalientan la producción y afectan a la oferta global de la región.

#### **4.2 Políticas que consolidan la producción**

Las políticas que consolidan la producción comprenden varios aspectos. A nivel global, se considera adecuado promover las inversiones para el desarrollo de infraestructura y logística que utilizará tanto la cadena agroalimentaria como otras.

Fomentar el desarrollo en investigación, mejorar el acceso a la financiación y garantizar el funcionamiento de los mercados a futuro que permitan el control de riesgo y la minimización de las pérdidas de los productores, son otras cuestiones a tener en cuenta para lograr un mayor estímulo a la producción.

Se recomienda la eliminación de subsidios y se sugiere la reducción de impuestos para la importación de insumos, semillas y fertilizantes como la llevada a cabo en Brasil con la eliminación del impuesto AFRMM<sup>8</sup> del 25% a la importación de insumos.

Como menciona FAO<sup>9</sup>, es ventajoso centrar los esfuerzos en generar tecnologías sostenibles para la intensificación agrícola y en capacitar a los agricultores para aplicarlas, de forma que se pueda satisfacer las necesidades de alimento de las generaciones futuras, que se caracterizarán por un aumento de la población y la demanda efectiva, una disponibilidad más escasa de los recursos del agua y el suelo y mayores riesgos asociados con los procesos de cambio climático.

#### **4.3 Políticas sociales**

En relación a las medidas sociales adoptadas en la región, el Banco Mundial<sup>10</sup> destaca las acciones llevadas a cabo por Chile en febrero de este año como consecuencia de un aumento del 16% en los precios de los alimentos. La política implementada consistió en pagos en efectivo por un monto de U\$S 62 millones que beneficiaron a 5,6 millones de personas.

---

<sup>7</sup> “Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas”, Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Junio2008, Roma. Pág. 48.

<sup>8</sup> AFRMM: Adicional de Frete para a Renovacao da Marinha Mercante. Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009. Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasil. Pág. 33.

<sup>9</sup> “Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas”, Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Junio2008, Roma. Pág. 49.

<sup>10</sup> "Guidance for Responses from the Human Development Sectors to rising Food Prices", Human Development Network. Banco Mundial. Junio, 2008. Pág. 25.

Los pagos o transferencias directas son la alternativa más eficaz si se cuenta con un sistema de identificación de beneficiarios. En el caso de Chile, utilizaron la estructura de los planes sociales vigentes para canalizar los recursos hacia la población con más necesidades insatisfechas.

Frente a las compras de alimentos por parte de los gobiernos y la distribución de los mismos, las transferencias en efectivo tienen la ventaja que no modifican el precio de los alimentos en el mercado.

La asistencia a comedores escolares y materno-infantiles también son indicadas, pero como medidas complementarias de las anteriores.