

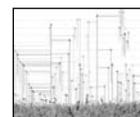
La evolución de los mercados agrícolas internacionales y su influencia en los precios de los alimentos

Ignacio Atance Muñiz*
José María García Álvarez-Coque**

La magnitud del incremento de los precios de las materias primas agroalimentarias y la influencia en la subida de los alimentos es el objeto de este estudio. Se analiza la subida de los precios en el periodo 2006-2007 y los factores principales que han contribuido a ello así como la evolución de los mercados a corto y medio plazo.

Palabras clave: mercado agrícola, industria alimentaria, mercado internacional, precios internacionales.

Clasificación JEL: Q11, Q10, F01.



COLABORACIONES

1. Introducción

El bienio 2006-2007 ha representado una sacudida de los precios internacionales de las principales materias primas agroalimentarias (cereales, oleaginosas y leche principalmente) sin precedentes. La elevación de los precios era un hecho esperado, como consecuencia del crecimiento de la demanda, tanto en economías emergentes (mayor consumo *per capita* e incremento de la población) como en las economías desarrolladas (por la

nueva demanda para la producción de bioetanol y biodiesel).

Sin embargo, la magnitud del incremento, cercano al 100 por 100 en muchos casos, no había sido vaticinada, ni siquiera de manera aproximada, por ninguna de las grandes instituciones (FAO, OCDE, FAO-PRI, USDA, Comisión Europea) que periódicamente realizan ejercicios de prospectiva de mercados. Mientras tanto, sus efectos han sido patentes, en primer lugar, sobre el coste de los alimentos en los países menos desarrollados, pero también contribuyendo al incremento de la inflación en las economías desarrolladas.

En los siguientes apartados trataremos, en primer lugar, de caracterizar y presentar la magnitud de la variación del precio de las materias primas agrícolas. A conti-

* Unidad de Análisis y Prospectiva (UAP). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Las opiniones del autor se expresan a título personal y en ningún modo compromete a la Institución en la que trabaja.

** Grupo de Economía Internacional, Universidad Politécnica de Valencia.

TABLA 1
 PRECIOS REALES Y PREVISTOS DE TRIGO, MAÍZ Y SOJA (\$/T)

	Trigo		Maíz		Soja	
	FAO-OCDE ¹	FAPRI ²	FAO-OCDE ³	FAPRI ⁴	FAO-OCDE ⁵	FAPRI ⁶
Media 2001-2005	152	165	104	100	266	270
Previsión 2007 ⁷	157	208	99	159	244	235
Precio 2007	—	314	—	198	—	390
Previsión 2008 ⁷	157	201	106	163	252	256
Previsión 2014 ⁷	157	204	115	156	268	255
Previsión 2008 revisada ⁸	205	251	159	195	311	395
Previsión 2014 revisada ⁸	183	257	138	196	295	384

Notas: 1: Trigo duro Red Winter n°2, Precio FOB (Free On Board) Golfo; 2: Precio FOB Golfo; 3: Maíz Amarillo n°2, Precio FOB Golfo; 4: Precio FOB Golfo; 5: Precio medio ponderado de semillas oleaginosas, Puerto Europeo; 6: Precio Illinois Processor; 7: Previsiones procedentes de los penúltimos informes de prospectiva publicados por la OCDE-FAO (OECD-FAO Agricultural Outlook 2006-2015) y FAPRI (FAPRI 2007 US and World Agricultural Outlook); 8: Previsiones procedentes de los últimos informes de prospectiva publicados por la OCDE-FAO (OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016) y FAPRI (FAPRI 2008 US and World Agricultural Outlook).

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE-FAO (2007) y FAPRI (2008).

nuación, en el apartado tercero, revisaremos qué expectativas se tienen sobre la evolución de los mercados a corto y medio plazo. En los apartados cuarto y quinto analizaremos los dos principales factores que están contribuyendo a elevar los precios: la mayor demanda, principalmente por el incremento de la misma en los países emergentes, así como por la aparición de la demanda de materias primas con destino a la producción de biocarburantes. Finalmente, el apartado sexto analizará el papel de las políticas agrarias y el previsible efecto de sus reformas sobre los precios agrarios internacionales.

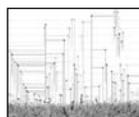
2. El incremento de precios en los mercados mundiales de materias primas

El final de la década de los noventa y el comienzo de los años 2000 se ha caracterizado por la presencia de precios relativamente estables y bajos de las materias primas alimentarias. Esta situación habría tendido a cambiar a partir de 2004/05, con una tendencia a crecer con mayor vigor la demanda de productos, tanto por crecimiento de la demanda en las economías emergentes (que se suma

así al componente de crecimiento de la demanda por aumento de población), como por crecimiento de la demanda para usos energéticos, principalmente en los países desarrollados (USA, UE), pero también en algunas grandes economías emergentes (Brasil, India).

Esta tendencia tenía visos de permanecer constante a medio plazo, dadas las previsiones de crecimiento de la economía mundial a un ritmo aproximado del 3,3 por 100 durante el periodo 2005-2015. Así, como se puede comprobar en la Tabla 1, tanto los informes de prospectiva de mercados elaborados conjuntamente por la OCDE y la FAO como los elaborados por FAPRI (Food and Agricultural Research Institute, institución radicada en las Universidades de Iowa State y Missouri-Columbia y encargada por mandato del Congreso de los Estados Unidos de la elaboración de este tipo de análisis), preveían que los precios durante la próxima década serían ligeramente (FAO-OCDE) o moderadamente (FAPRI) más altos que los precedentes.

Sin embargo, la escalada de precios iniciada por cereales, oleaginosas y leche a mediados de 2006 y que habría alcanzado, hasta el momento, su mayor pico a finales de 2007 no pudo ser vaticinada por ninguna de estas instituciones. En efecto,



COLABORACIONES

los precios medios a lo largo del año 2007 se situaron muy por encima de los previstos tanto en el caso del trigo (51 por 100 con respecto al precio previsto), como de la soja (66 por 100) o el maíz (25 por 100).

En consecuencia, ambas instituciones han realineado sus proyecciones a la nueva realidad de los mercados, asumiendo, como veremos con detalle en el apartado próximo, que los precios experimentarán un ligero descenso respecto a los precios récord del 2007 a raíz de una recuperación de la oferta, pero que, sin embargo, se mantendrán altos durante la próxima década, muy alejados en todo caso, no sólo de los precios de comienzos de los años 2000 sino también de las previsiones existentes hace sólo un año. De esta manera, los precios previstos en el horizonte 2014 son en torno a un 20-35 por 100 superiores a los previstos un año antes en el caso del trigo y el maíz y hasta un 50 por 100 superiores en el caso de las oleaginosas (soja).

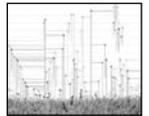
¿Qué ha pasado en los mercados mundiales para esta sacudida de precios en 2007? Sin duda se trata de una pregunta compleja, por lo que mejor es aportar los datos existentes. Los años 2006-2007 se han caracterizado por producciones cortas, inferiores a las normales y por tanto a las previstas, mientras que la demanda ha sido creciente, tal y como estaba esperado. Así, en 2007, la producción de trigo habría caído unos 20 millones de toneladas (Mt) (-3 por 100) y la de soja unos 14 Mt (-6 por 100) respecto a la de 2006, con ligeros repuntes de su consumo, mientras que en el caso del maíz no se habría producido desequilibrio entre su producción y consumo.

A ello debemos sumar el crecimiento de la demanda de materias primas para biocombustibles, importante en términos relativos, pero aún pequeña en valor absoluto. En la UE, los cereales (trigo, maíz

y cebada) destinados para bioetanol ascendieron en 2006 (últimos datos disponibles) a 3 Mt (1,4 por 100 de la producción UE), cifra que representa un aumento de 2,3 Mt respecto a 2004, es decir, un incremento del 300 por 100 en términos relativos. En el caso de USA, el maíz destinado a bioetanol en 2006 supuso unos 3 M.bushels, es decir, dos millones más (200 por 100) que el empleado en 2004.

No obstante, el desequilibrio oferta-demanda ha sido pequeño en términos absolutos, perfectamente asumible gracias a los niveles previos de almacenamiento. Como consecuencia, eso sí, la ratio de *stocks* en comparación con el consumo anual, habría descendido en todos los productos, estando previsto que se mantenga en estos niveles, relativamente bajos, durante la próxima década. En concreto, en trigo el ratio habría descendido al 18 por 100 (respecto a niveles del 35 por 100 a comienzos de década) estando previsto que se mantenga estable en un 20-21 por 100 en la próxima década, mientras que en maíz habría descendido al 13 por 100 (30 por 100 a comienzos de década), porcentaje que se mantiene constante como previsión para la próxima década.

Por tanto, observamos como los mercados habrían reaccionado con virulencia a un pequeño desajuste entre producción y consumo. Aisladamente, ni el incremento de la demanda de materias primas agrarias en las economías emergentes, ni el derivado del incremento de su utilización para la producción de biocarburantes tendrían que conllevar subidas de sus precios más allá de las previstas en las perspectivas de hace un año. Sin embargo, ante su presencia conjunta y ante los riesgos de que cosechas por debajo de los niveles previstos puedan suceder nuevamente, parece evidente que los operadores han tomado posiciones en los mer-

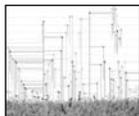


COLABORACIONES

cados que descuentan precios futuros altos, en línea con los actuales y con las nuevas previsiones de las instituciones internacionales.

3. Tendencias a corto y medio plazo

Vistas en el apartado anterior las principales características del *shock* de precios acaecido durante 2006-2007, veamos qué perspectivas existen de evolución de los principales productos agrarios tanto en el corto (2008-2009) como medio plazo (horizonte 2014-2017). Para ello, nos basaremos de nuevo en las previsiones tanto de FAPRI como de OCDE-FAO, teniendo en cuenta que las mismas se basan en una proyección al futuro de la situación actual de los mercados sobre una serie de asunciones, entre las que destacan el mantenimiento de un ritmo de crecimiento de la economía mundial del 3,3 por 100 global anual, de las políticas en relación a los biocarburantes actualmente existentes y de las tendencias actuales en materia de política agraria (paulatina liberalización de los intercambios y uso de ayudas no ligadas a la producción).



COLABORACIONES

Trigo

Todas las proyecciones coinciden en señalar un rápido repunte de las producciones a corto plazo (2008) respecto a los bajos niveles de 2006-2007 que habrían impulsado los precios a máximos históricos. Así, la producción crecerá en 2008/2009 hasta 640 Mt, para alcanzar 680 Mt (0,7 por 100 anual) en 2017/18, con una tasa de crecimiento superior en los países del área OCDE (1 por 100) que en el resto (0,5 por 100). Esta mayor producción se deberá a un incremento de los rendimientos, pues las superficies sembradas

se mantendrán en el entorno de 220 M.Ha. El consumo crecerá fundamentalmente por el incremento de la demanda de Asia y África, si bien en el caso africano sólo por incremento de la población, pues el consumo *per capita* seguirá descendiendo.

En cuanto a los precios, la tendencia de todas las instituciones es a prever a corto plazo, tras el pico de precios de 2007, descensos en el entorno del 20 por 100, para luego estabilizarse en niveles algo inferiores a los de 2007, pero de tendencia creciente. En todo caso todas las instituciones sitúan los precios de la próxima década cercanos a los actuales, y muy por encima (en torno al doble) de los de finales de los 90 y comienzos de la actual década. Para FAPRI, los precios bajarán en 2008/09 a 250 \$/t (USA-Golfo FOB) o 270 \$/t (UE) desde los 315 (USA) y 320 (CE) actuales, situándose durante el periodo 2009-2014 en 250-260 (USA) o 230-250 (UE) y repuntando a 260-265 (USA) o 230-235 (UE) en 2014-2018.

Por último, las previsiones señalan un crecimiento sostenido del comercio mundial, cifrado en un 2,7 por 100 anual por FAPRI y USDA y un 1,7 por 100 por la OCDE. Entre los exportadores, USA y Canadá perderán cuota de mercado (de un 30 por 100 a 23 por 100 para USA y de 18 por 100 a 13 para Canadá), que ganará la UE (de 8 por 100 a 12 por 100), Argentina (de 11 a 13 por 100), manteniéndose Australia (17 por 100). En cuanto a los principales importadores netos, el crecimiento de Asia (40 por 100 de las importaciones netas mundiales) será el mayor (3,2 por 100 anual), proyectándose China como importador neto a partir de 2011. Las importaciones de África (50 por 100 de las importaciones netas mundiales) crecerán a menor ritmo, movidas sólo por el incremento de la población, mientras que no crecerán las de América

Latina (10 por 100 de las importaciones netas mundiales), donde el incremento del consumo se compensará con el incremento de la producción propia.

Cereales secundarios

Las estimaciones apuntan a un crecimiento medio anual de un 1,4 por 100 en la producción debido al incremento del área de cultivo y los rendimientos, sobre todo del maíz en USA y Latinoamérica. Se establece una producción de cerca de 1.050 Mt en 2008/09, alcanzando 1.170 Mt en 2017/18 (de las cuales 900 Mt serán de maíz). La producción respondería así a la mayor demanda para uso alimentario (por incremento tanto de la población como del consumo *per capita*), uso industrial en la producción de etanol y uso por parte del sector ganadero que debe cubrir las necesidades del incremento de la cabaña, sobre todo en Asia y Latinoamérica.

En cuanto a precios, FAPRI considera que en la campaña 2007/08 la demanda de maíz en el mundo y sobre todo en USA provocó un incremento del precio del maíz de más de un 27 por 100, situándolo en 198 \$/t, precio que se espera que descienda ligeramente debido al incremento de las producciones esperado para la cosecha 2009/10, a partir de ese momento se mantendrá relativamente estable en torno a los 195 \$/t. En las proyecciones de la OCDE se estima un precio global de los cereales secundarios para la campaña 2007/08 de 159 \$/t con una tendencia al descenso, situándose el precio al final del periodo 2016/17 en 138 \$/t.

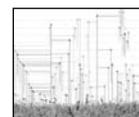
Por último, el comercio mundial de cereales secundarios se incrementaría un 1,5 por 100 anual, situándose a lo largo del periodo en 130 Mt, sobre todo debido al maíz y a la cebada por el incremento de su demanda en países de África y Asia. En 2008/09 se espera un decremento de

las exportaciones de USA de maíz y sorgo, (Cuota de mercado en 2007/08 63,3 por 100, y en 2008/09 se estima en 55,2 por 100), por el incremento del uso doméstico (bioetanol), pero se recuperará la cuota de mercado en los próximos 10 años por el incremento de las producciones. Esta pérdida la compensarán países como Argentina que aumentarán su cuota de mercado hasta el 17 por 100. En el caso de Brasil la tendencia es a la baja puesto que el consumo crece más que la producción lo que la sitúa en el 6,8 por 100. Las importaciones se incrementarán en países de Asia, fundamentalmente China y Japón, debido a su incremento en la cabaña ganadera.

Oleaginosas

Se espera un incremento en las producciones de oleaginosas, por aumento del área de cultivo. La producción de soja alcanzará al final del periodo los 300 Mt, siendo los principales productores Argentina (60 Mt en 2017/18), Brasil (91 Mt) y USA (88 Mt); el principal consumidor mundial es USA, se espera que en 2016/17 le arrebatase el liderazgo China (23 por 100 del consumo mundial en 2017/18).

Según FAPRI, el récord alcanzado por los precios de las oleaginosas en 2007/08 estaba causado por la existencia de una oferta incapaz de asumir el incremento fuerte de la demanda que se dio. El precio de la soja se mantendrá elevado en 2008/09 por la baja disponibilidad de *stocks* (395 \$/t) y posteriormente descenderá oscilando entre 374 \$/t (2009/10) y 390 \$/t (2016/17). A pesar de la expansión del área de cultivo y la mejora en los rendimientos no se espera que los precios de las oleaginosas vuelvan a sus niveles históricos por el resto del periodo considerado en las proyecciones.



COLABORACIONES

En cuanto al comercio, FAPRI considera en sus previsiones que China supondrá el 55 por 100 del total de importaciones netas en 2017/18 de soja, mientras que Brasil será el principal exportador (su cuota de mercado se incrementará hasta el 59 por 100 en la próxima década).

Arroz

Los movimientos en este producto están en línea con el resto de cereales. Así, tras precios de aproximadamente 240 \$/t en el periodo 2001-2005, el pico en 2006-2007 ha elevado sus precios hasta 360 \$/t, tras el que se espera una caída de los precios a corto plazo (2008-2010) a 330 \$/t, niveles que se espera que se mantengan en el horizonte 2010-2017.

En el caso de este producto, un periodo seguido de cortas cosechas (2002-2005), debido principalmente a un descenso de las superficies en producción, habría hecho descender los niveles de *stocks* desde un 35 por 100 del consumo anual hasta un 17 por 100, cifra que se espera que se mantenga o incluso descienda ligeramente hasta 2017. Producciones y consumo crecerán a un ritmo pequeño, inferior en todo caso al 1 por 100 anual.

En cuanto al comercio, se espera un fuerte crecimiento del mismo (2,5 por 100 anual) con fuerte crecimiento de las exportaciones desde Tailandia, Pakistán y Vietnam, tanto hacia los países desarrollados como hacia los países menos avanzados.

Azúcar

A diferencia del resto de productos analizados, el azúcar se ha caracterizado por una importante volatilidad de sus precios en la década precedente. De hecho, sus precios alcanzaron valores máximos en 2005 (350 \$/t) y descendieron en 2007

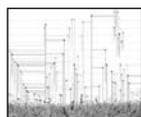
(260 \$/t), esperándose que se mantengan niveles similares o algo superiores de precios (270-280 \$/t) a lo largo del periodo proyectado. A lo largo de este periodo se mantendría también relativamente constante la proporción *stocks*/consumo, en torno al 24-25 por 100.

La producción de azúcar crecerá a un ritmo aproximado del 1,5 por 100 anual, gracias a un aumento de la superficie de caña de azúcar, puesto que la superficie de remolacha azucarera se mantendría casi invariable (el descenso en la UE se compensaría con aumentos en Rusia y Ucrania). El comercio crecerá a un ritmo muy similar. Pese al incremento de su producción de bioetanol a partir de caña, Brasil seguirá aumentando su cuota como principal exportador mundial de azúcar, creciendo sus exportaciones un 2,5 por 100 anual y alcanzado dicha cuota un 60 por 100 en 2017. Por el contrario, la UE se consolidará como un importador neto, asumiendo aproximadamente el 10 por 100 de las importaciones mundiales totales en la próxima década.

4. Mayor participación de los países emergentes en los mercados

El aumento de la demanda relacionado con el crecimiento de la renta y la población en los países emergentes es el factor que más claramente contribuirá a que los precios internacionales de los productos básicos se sitúen en la próxima década a un nivel promedio superior que los niveles registrados en los pasados cinco años.

Los niveles de precios y el ritmo de su crecimiento se ven influidos por una variedad de factores, siendo muy difícil determinar cual es el factor de mayor peso. Lo que sí tienden a reconocer los organismos internacionales es la aparición de



COLABORACIONES

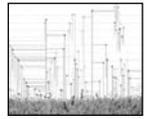
cambios estructurales en los mercados mundiales de productos básicos. Estos cambios tienen que ver con modificaciones en el patrón de la demanda alimentaria en muchos países, pero también con otros factores como la creciente producción de biocombustibles o la reforma de las políticas agrícolas, temas a los que nos referimos en otras secciones.

Independientemente de las oscilaciones coyunturales en las tasas de crecimiento del PIB fuera y dentro del área OCDE, cada vez parece más evidente que las economías emergentes tomarán el testigo en el crecimiento de las importaciones mundiales de alimentos y materias primas agrícolas. En otras palabras, los desarrollos más dinámicos en los mercados de productos agrarios tendrán lugar cada vez más fuera del área OCDE. En particular, ello se debe a potencial de crecimiento de países como China, India, Brasil y Rusia, los cuales se convertirán en impulsores de la economía global. La tasa de aumento del consumo *per capita* de alimentos será marginal en los países de ingreso elevado, y significativa en los países en desarrollo, debido sobre todo a una diversificación de la dieta, a su vez relacionada con el incremento de la renta de la población y a su rápida urbanización. Adicionalmente, el crecimiento de la población sigue siendo considerable en África, América Latina y Asia, a tasas superiores al 4 por 100 anual. Los crecimientos de renta y población en Rusia y en los países en desarrollo más dinámicos se trasladarán directamente en un aumento del consumo de alimentos de mayor valor añadido, en concreto, de carnes y productos lácteos. De este modo, la OCDE proyecta que el 80 por 100 del aumento esperado del consumo de carne en la próxima década tendrá lugar en los países en desarrollo, sobre todo en la región de Asia y Pacífico.

Sin embargo, como reconoce la propia OCDE en sus proyecciones para los próximos años, los niveles y ritmos de aumento de los precios podrían verse afectados por varios factores.

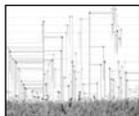
Si nos centramos en los países en desarrollo, podemos mencionar varios factores de incertidumbre. Por un lado, las proyecciones de incremento de las importaciones de productos agrícolas en países como China pueden ser afectadas por la evolución de los tipos de cambio. Una apreciación del yuan podría suponer unas importaciones mayores que las anticipadas con las tasas de cambios reales actuales. Por otro lado, con independencia de los resultados de las negociaciones multilaterales de la Agenda Doha, las políticas de comercio exterior tienen una influencia evidente en las proyecciones de demanda de importaciones. Las políticas agrarias en China e India han favorecido la autosuficiencia en algunos productos agrarios, pero esto podría cambiar en los próximos años, sobre todo si se llega a un acuerdo de liberalización del comercio y reforma del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial de Comercio.

Es previsible que en los próximos años las economías de la OCDE vayan perdiendo peso en la producción mundial de alimentos y que ésta se vaya a ir desplazando hacia los países del Sur. Los países en desarrollo cuentan con una ventaja comparativa en la producción de bienes intensivos en trabajo aunque la disponibilidad de tierra es limitada y sólo puede aumentar con un importante coste ambiental. La producción de arroz, un cereal cuyo crecimiento está vinculado al aumento de la población, aumentará debido a las políticas de auto-suficiencia en África Subsahariana, pero especialmente en los grandes países productores como la India, Indonesia, Tailandia y Vietnam. Los mercados de oleaginosas estarán domi-



COLABORACIONES

nados por el dinamismo importador de China y la creciente participación de Brasil y Argentina como exportadores. Las proyecciones de la OCDE en los mercados cárnicos también apuntan a un desplazamiento de los aumentos del consumo y la producción a los países en desarrollo. En los mercados de productos lácteos también se dará este dinamismo, teniendo en cuenta las mejoras esperadas en las capacidades de almacenamiento y transformación para la producción de productos lácteos en países como la India y China, así como en otros países en desarrollo. Así pues, las ganancias de productividad esperables proporcionarán un factor de contención a los ritmos de aumento de los precios internacionales, aunque como se ha indicado, los niveles medios proyectados para los próximos años se situarán por encima de los niveles observados en la década pasada.



COLABORACIONES

5. El papel de los biocombustibles

El cuadro anterior se completa con el impulso de la demanda de materias primas agrícolas generada por la creciente utilización de cereales, azúcar, oleaginosas y aceites vegetales para satisfacer las necesidades de la industria productora de biocombustibles. Aquí también, los países emergentes, en particular Asia, cobran protagonismo como impulsores de una demanda energética que se ve enfrentada a una limitada capacidad de refinado de petróleo. Junto con la energía eólica, la solar y otras fuentes, los biocombustibles se presentan como una alternativa de diversificación energética, en particular, en el área OCDE.

En la actualidad podemos hablar de tecnologías de «primera generación» que implican una producción de biocombustibles a base de materias primas agrícolas

Existen dos tipos principales de biocombustibles: bioetanol y biodiesel. El primero se obtiene a partir de la caña de azúcar, la remolacha azucarera y los cereales. El segundo se deriva de cualquier fuente de ácidos grasos, como puede el grano de soja, la semilla de colza, los aceites vegetales así como las grasas animales.

De acuerdo con la FAO y la OCDE, una parte considerable de la producción de maíz en los Estados Unidos, de trigo y colza en la Unión Europea y de azúcar en Brasil, será empleada en la producción de etanol y bio-diesel en los próximos años. El dinamismo de este sector en los últimos años es un factor añadido, a los mencionados en la sección anterior, que contribuye a aumentar los precios de los productos agrícolas e, indirectamente, de los productos ganaderos.

¿Cuál es la contribución de la producción de biocombustibles a los aumentos recientes de los precios de las materias primas agrícolas? Es claro que, a corto plazo, la influencia ha sido sustancial, pero debe situarse en contexto. En 2006, el mercado mundial de cereales no sólo sufrió una caída de la producción superior a los 60 millones de toneladas por debajo de la cosecha normal, si tomamos conjuntamente Norteamérica, Europa y Australia. El aumento de las utilidades de cereales para la producción de etanol fue de sólo 17 millones de toneladas, por lo que las oscilaciones coyunturales deben ser atribuidas más a causas agroclimáticas que a un cambio estructural en la demanda de cereales atribuible a la producción de biocombustibles.

Es cierto que, a medio plazo no debe subestimarse la contribución de los biocombustibles a la demanda total de cereales. Si observamos a los cinco mayores productores de biocombustibles (Estados Unidos, Brasil, Unión Europea, China y Canadá), la producción conjunta de bio-

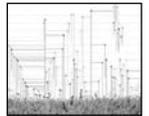
diesel más etanol crecerá de los 60 millones de litros en 2007 a más del doble en 2016, de acuerdo con las proyecciones de la OCDE. Para lograr esos aumentos en la producción, se tendrá que emplear una cantidad considerable de cereal y otras materias primas. Así, se espera que, dentro de una década, la producción de biocombustibles utilizará un 60 por 100 de la producción de azúcar en Brasil, un 30 por 100 de la producción de maíz en Estados Unidos y casi un 55 por 100 de la producción de oleaginosas en la Unión Europea.

La consolidación de la demanda de productos agrícolas para la producción de biocombustibles podría suponer una presión adicional sobre los precios internacionales. Sin embargo, la evolución futura de la industria de biocombustibles se ve condicionada por varios factores de incertidumbre, algunos de carácter político y otros de carácter tecnológico. Así, desde el punto de vista de la política energética y ambiental, es evidente que, hoy por hoy, la producción de biocarburantes sólo es rentable gracias a un fuerte apoyo de los gobiernos, particularmente en el área OCDE. Se estima que los gobiernos de este grupo de países asignan del orden de 15 mil millones de dólares al año a subvencionar la producción de biocombustibles. Brasil aparece como el único país donde la producción de biocombustible a base de cultivos resulta viable desde el punto de vista económico, aunque también en este país existen apoyos en la forma de exenciones fiscales.

La rentabilidad relativa futura dependerá en gran medida de los precios del petróleo. A precios de 2007, los costes de producción de biocombustibles en la Unión Europea a partir de productos agrícolas se situaban por encima del precio de la gasolina equivalente entre un 50 por 100 en el caso del aceite de colza y un 65 por 100 en el caso del azúcar.

En cuanto a la reducción de gases de efecto invernadero, la bioenergía es vista por muchos como una forma de energía «limpia»: la cantidad de CO₂ liberado cuando se quema es generalmente equivalente a la cantidad de CO₂ capturado durante el crecimiento del cultivo que la ha producido. Sin embargo, la evaluación del impacto de la producción de biocombustibles sobre el medio ambiente es menos simple de lo que parece. La producción de bioetanol a base de cereales y remolacha azucarera requiere un porcentaje de energía fósil que, incluyendo el cultivo, el transporte y la transformación, representaría del 60 al 80 por 100 de la energía contenida en el combustible final. La caña de azúcar es mucho más eficiente pues este porcentaje bajaría a sólo el 10 por 100 como mucho. Los costes por tonelada de CO₂ ahorrados por la producción y uso de biocarburantes podrían llegar a 350 euros o incluso más. En contraste, el precio de los derechos de emisión en el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones alcanzó sólo los 30 euros/tonelada en 2006.

Desde el punto de vista tecnológico, se está investigando la producción de biocombustibles a base de materiales celulósicos como la madera y los tallos y hojas de plantas, dando lugar así al llamado bioetanol de «segunda generación». Estas tecnologías son en la actualidad absolutamente prohibitivas pero podrían representar una oportunidad a medio plazo que competiría con «materiales de la primera generación». Si esto ocurriese, amén de un más que posible incremento en la eficiencia energética en la producción de biocarburantes, la demanda de materias primas para alimentación y para usos energéticos recaería sobre productos diferentes. Se reduciría así la presión sobre el uso del suelo para la producción de biocombustibles, con lo cual los precios de los productos agrícolas podrían verse contenidos a medio plazo.



COLABORACIONES

Es difícil prever plazos en materia de producción de biocarburantes de segunda generación a escala comercial. No obstante, debemos apuntar que en USA se estarían desarrollando seis proyectos diferentes de plantas destinadas a alcanzar un nivel de producción comercial en el horizonte 2012-2014.

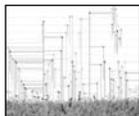
En la Unión Europea se ha establecido el objetivo del 10 por ciento de participación de los biocombustibles en el uso total de combustible para transporte para el año 2020. Según estimaciones de la Comisión Europea eso supondría la utilización de un 15 por 100 de la superficie destinada a cultivos herbáceos. No obstante, con un aumento razonable de los rendimientos y el desarrollo de los biocombustibles de segunda generación, el objetivo parece alcanzable con facilidad. Esto ha llevado a que la comunicación de la Comisión sobre el «*Health Check*» de la PAC se plantee el final de la ayuda específica de 45 euros por hectárea para los cultivos energéticos.

No se puede dudar que los biocombustibles representan una oportunidad para algunas regiones agrícolas, sobre todo en países productores de caña de azúcar y otras materias primas como la mandioca. Pero como conclusión de esta sección, resulta muy difícil anticipar si el grado en que la mayor demanda de biocombustibles se consolidará o no en los próximos años como factor al alza de los precios agrícolas.

6. Política agrícola y precios alimentarios

La tendencia al aumento de los precios de los alimentos plantea la cuestión de los efectos que sobre ellos tienen las políticas agrarias, en particular la Política Agrícola Común (PAC). En el año 2003 la PAC inició un nuevo ciclo de reformas relaciona-

das con presiones internacionales (como, por ejemplo, la Agenda Doha) y las presiones internas referentes a restricciones presupuestarias y a las demandas sociales orientadas a una agricultura sostenible. Las recientes reformas apuntan a una reducción de los precios garantizados y a la introducción de un «pago único por explotación», desacoplado de la producción que reemplazará a los pagos directos vinculados a la producción. En el pasado, la PAC ha aplicado severas restricciones sobre la producción agroalimentaria, expresadas en las obligaciones de «*set aside*» y a los sistemas de cuotas de producción. Estas restricciones tienden a ser eliminadas de manera que los mercados agrarios funcionarán cada vez de manera más libre. La Agenda Doha de negociaciones comerciales multilaterales irá liberalizando el funcionamiento de los mercados globales, aunque sus efectos sobre los precios pueden ser contradictorios. Por un lado, la creciente apertura de los mercados, no sólo en la Unión Europea, sino en otros socios de la Organización Mundial de Comercio (incluidos los Estados Unidos y las economías emergentes) supondrá un impulso a la demanda mundial. Por otro lado, la desaparición de restricciones al cultivo en la Unión Europea comportará una mayor flexibilidad en las decisiones de siembra de los agricultores. Al nivel internacional, la liberalización del comercio favorecerá el número de actores que participan en el mercado mundial, y por tanto, sus niveles de competencia. Muchos países en desarrollo, incluidos la mayoría de los países menos avanzados, irán incrementando su dependencia alimentaria de las importaciones al tiempo que otras regiones en desarrollo, en particular países como Argentina, Brasil, Tailandia y Malasia irán consolidando su presencia como exportadores de productos básicos.



COLABORACIONES

El resultado neto de las presiones anteriores puede favorecer que los precios de los productos alimenticios puedan contenerse en el interior de la Unión Europea. No obstante, los precios al nivel de los consumidores dependen en buena medida del funcionamiento de los canales de comercialización, ya que los mecanismos de transmisión de precios no son siempre transparentes ni eficientes. En España, como en otros países industrializados, la evolución de los precios de los alimentos al productor no sigue la de los precios al consumidor en una cadena en la que intervienen varios agentes y en la que el poder de negociación de la distribución es considerablemente superior al de los productores. Esta evolución asimétrica de los precios ha sido reflejada por los datos del Observatorio de precios del MAPA y por diferentes investigaciones. Los precios finales de los productos de alimentación se ven condicionado, por un lado, por la formación de los márgenes comerciales (con un crecimiento del 18 por 100 entre 2001 y 2004). Por el otro lado, por el creciente peso de los servicios añadidos al producto, que contribuyen a cortar la relación entre los precios en origen y los precios en destino.

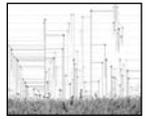
Las condiciones competitivas en el sector minorista varían entre los propios países de la Unión Europea de modo que todavía hay que recorrer un trecho hasta que alcancemos un verdadero mercado único. En algunos países, los aumentos de precios de los alimentos se han podido moderar debido a la elevada competencia entre minoristas y los márgenes de comercialización han actuado de mecanismo estabilizador, suavizando los efectos de los *shocks* sobre los precios de los productos básicos. Si se añade una situación de ralentización del ritmo de crecimiento de la renta y el empleo, los minoristas son más reticentes a trasladar a los consumidores los au-

mentos de precios en origen. Por el contrario, en otros países los márgenes de comercialización no han actuado como estabilizador y los consumidores tienden a soportar los incrementos de precios, sobre todo si no existen unas condiciones de competencia en el mercado detallista. La capacidad de negociación de la distribución se ve reforzada por la tendencia generalizada a la centralización de las compras, que constituye un elemento esencial de las nuevas relaciones verticales entre productores y comercio minorista. La negociación proveedor-minorista, apoyada en el poder de compra de las centrales, constituye un eje esencial de la distribución moderna. Este hecho debería atraer la atención por la investigación relacionada con imperfecciones en los mercados y prácticas anticompetitivas e incluso del marco normativo vigente, casi exclusivamente orientado en la actualidad a las prácticas que se producen al final de la cadena comercial por afectar de un modo directo al precio pagado por el consumidor.

7. Comentarios finales

Existen factores estructurales que invitan a pensar en un ciclo largo de precios altos en los mercados mundiales de productos básicos. Entre dichos factores podemos destacar la demanda de los países emergentes, vinculada a su creciente urbanización y dinamismo económico. La utilización de productos agrícolas para la producción de biocombustibles contribuye a la escasez pero no parece ser tan determinante a medio plazo. Por otro lado, la estrechez de los mercados internacionales conlleva fuertes oscilaciones de precios.

La producción agraria se tenderá a desplazar a grandes países en desarrollo



COLABORACIONES

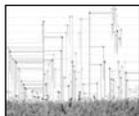
agroexportadores. Esto implica un reto para los productores de los países desarrollados, donde la producción a gran escala está dejando de ser competitiva, aún con precios elevados. Pero un reto más dramático es el de los cientos de millones de personas que siguen sufriendo desnutrición en el planeta. La humanidad tiene la obligación de trabajar para resolver este problema, de acuerdo con los objetivos del Milenio.

La agroalimentación debe seguir siendo un sector prioritario de la política económica, con atención a la formación de

capacidades, al aumento de la producción mediante métodos sostenibles y al funcionamiento de unos circuitos de comercialización transparentes que impriman eficiencia y transparencia a los mercados.

Agradecimientos

El autor agradece la colaboración de Rocío Lamas Estévez (UAP, MAPA), en la revisión de las proyecciones para los mercados agrarios internacionales.



COLABORACIONES