



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

70.º período de sesiones

Roma, 7-9 de octubre de 2014

RESERVAS DE ALIMENTOS Y VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS

Resumen

En el documento se examinan las cuestiones relacionadas con las reservas de alimentos y los precios, la medida en que las reservas pueden utilizarse para reducir la volatilidad de los precios y estabilizar los mercados, y los aspectos prácticos e institucionales conexos que deben abordarse.

Medidas que se proponen al Comité

- Se invita al Comité a examinar la información facilitada en el documento y a complementarla con datos procedentes de experiencias nacionales e internacionales.
- Se invita asimismo al Comité a que asesore sobre la necesidad de emprender más trabajos sobre las reservas y la volatilidad de los precios y sobre enfoques institucionales para promover una utilización eficaz de las existencias que permita mejorar la estabilidad de los precios y los mercados.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

David Hallam
Director de la División de Comercio y Mercados (EST)
Correo electrónico: david.hallam@fao.org



I. INTRODUCCIÓN

1. La experiencia reciente de tres escaladas sucesivas de los precios en cinco años ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los mercados internacionales de alimentos ante las perturbaciones del suministro y la demanda cuando los coeficientes reservas-utilización son bajos. La consiguiente volatilidad “excesiva” de los precios se asoció con unos niveles más bajos de reservas que no eran “adecuados” para amortiguar los efectos de las perturbaciones, aunque no resulte fácil definir “excesiva” y “adecuados”, y la disponibilidad de datos fiables sobre las reservas sea limitada. En los últimos meses, la recuperación de la producción y los niveles de reservas ha calmado los mercados.
2. Esta evolución de la situación ha llevado a centrar el interés de los análisis en la relación entre las reservas y los precios y en los bajos niveles de existencias como factor determinante de la subida de los precios. Asimismo, se ha reavivado el interés por la pregunta de si se podría utilizar una manipulación activa de las reservas a nivel nacional, regional e incluso internacional para estabilizar los precios o al menos limitar su subida.
3. En el presente documento se examinan estas cuestiones a la luz de las preguntas planteadas en la *Reunión de expertos de la FAO en reservas, mercados y estabilidad*, celebrada en la Sede de la FAO, en Roma, los días 30 y 31 de enero de 2014¹. Se invita al Comité a examinar la información aquí presentada y a debatir sus repercusiones en materia de políticas.

II. ENFOQUES NORMATIVOS PARA ABORDAR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS

4. Las recientes subidas en los precios de los alimentos desencadenaron distintas respuestas nacionales en materia de políticas con el objetivo de moderar el propio aumento de los precios o mitigar sus efectos negativos. Las políticas sobre reservas pueden desempeñar una función en cada uno de los casos. Si bien algunos países impusieron controles directos sobre los precios o márgenes de fluctuación, las iniciativas para moderar el encarecimiento de los alimentos se basaron principalmente en aumentar los suministros disponibles, especialmente mediante cambios en las políticas comerciales que podían aplicarse rápidamente y con un costo presupuestario directo relativamente bajo. Los esfuerzos para aliviar a corto plazo los efectos de los aumentos de los precios se basaron en el impulso de diversas medidas relativas a redes de seguridad como, por ejemplo, la distribución de alimentos subvencionados, los programas de alimentación escolar o las transferencias de efectivo. No todas estas medidas pueden aplicarse fácilmente como respuesta de emergencia.
5. Las aparentes limitaciones de otros enfoques han vuelto a despertar el interés en las funciones de las políticas relativas a las reservas, ya sea como existencias de emergencia para cubrir déficits temporales en los suministros o como existencias reguladoras para estabilizar los precios o al menos limitar el encarecimiento de los alimentos². Parece existir un amplio consenso de que las pequeñas reservas alimentarias estratégicas de emergencia pueden contribuir a mejorar la seguridad alimentaria. Mediante el aprovechamiento de las sinergias con sistemas de alerta temprana y redes de seguridad de consumidores correctamente elaboradas y orientadas, este tipo de reservas pueden reducir la exposición de las personas vulnerables a la volatilidad de los precios. Muchos países en desarrollo agotaron sus reservas en 2007-08 para aumentar la disponibilidad de oferta y mantener la seguridad alimentaria mientras duraron las existencias, y en algunos casos ello permitió además moderar los aumentos de los precios de consumo. No obstante, utilizar reservas públicas para gestionar específicamente la volatilidad de los precios es una práctica polémica y su eficacia es incierta.

¹ Los documentos y las presentaciones de esta reunión de expertos pueden consultarse en: www.fao.org/economic/est/est-events-new/stocks/.

² Véase, por ejemplo, F. Galtier *Which role for storage policies in managing grain price instability? Some insights from a thought experiment* (“¿Cuál es la función de las políticas de almacenamiento para gestionar la inestabilidad de los precios de los cereales? Algunas impresiones de un experimento mental”). *Reunión de expertos de la FAO en reservas, mercados y estabilidad*. FAO, Roma, 30 y 31 de enero de 2014.

6. No obstante, existe un debate intenso sobre la utilización de reservas no solamente para casos de emergencia sino también para la estabilización de los precios. Aunque a veces sea difícil separar ambas finalidades, el interés se centra en este caso en la segunda función y el debate plantea cuestiones no solamente sobre la viabilidad práctica de estabilizar los precios mediante reservas sino también cuestiones más amplias respecto a la participación adecuada del sector público en los mercados de alimentos y las función de las existencias frente a la del comercio a la hora de garantizar la estabilidad de los precios y la seguridad alimentaria. Otras cuestiones más concretas se refieren a la función de las reservas privadas y la relación entre las existencias constituidas por el sector privado y las del sector público. Gestionar las reservas para influir en los precios exige un conocimiento exhaustivo de la relación entre ambos tipos de existencias para determinar la introducción adecuada de reservas en el mercado aunque también exige superar diversos problemas financieros y operativos. Estas cuestiones se examinan en las secciones siguientes.

III. RESERVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

7. La gravedad del alza de los precios de 2007-08 llevó a muchos países en desarrollo a reconsiderar sus opciones en materia de políticas. Durante este período aumentó el interés por la acumulación activa de existencias como elemento de las estrategias nacionales o regionales de seguridad alimentaria y como reservas de emergencia para hacer frente a escaseces temporales de la oferta y proporcionar cierto grado de aislamiento frente a la volatilidad en los mercados mundiales. Este interés contrastaba con la tendencia generalizada a la reducción de las reservas en los países desarrollados. Asimismo, se empezó a examinar la posibilidad de utilizar reservas de estabilización para frenar la volatilidad de los precios a nivel nacional, regional e incluso internacional.

8. Las reservas públicas se adquieren para combatir déficits imprevistos en la disponibilidad de alimentos o efectuar distribuciones periódicas de productos que garanticen la seguridad alimentaria a la población más vulnerable y también como stock de seguridad para la estabilización de los precios, que constituye la principal preocupación abordada en el presente documento. Muchos países ya mantenían reservas para necesidades de emergencia, y algunos con el objetivo de estabilizar los precios, sobre todo los del arroz en Asia. En algunos países, los programas de compras públicas también apoyan los precios agrícolas y contribuyen a la integración de los pequeños agricultores en los mercados. En determinados países desarrollados también aumentaron las reservas públicas como resultado de una política de apoyo a la producción agrícola, aunque disminuyeron a medida que avanzaron las reformas normativas. Si bien su acumulación fue en cierta medida casual, estos niveles elevados de reservas posiblemente contribuyeron a limitar la volatilidad de los precios, aunque en general la acumulación de existencias no se consideraba un instrumento normativo práctico para garantizar la estabilidad de los mercados. El interés se centró en las reformas normativas acordadas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay para eliminar las distorsiones del comercio, las medidas para mejorar la transparencia de los mercados, y el fomento del uso de herramientas de gestión del riesgo y programas específicos de protección social para mitigar los efectos negativos de la volatilidad de los precios en las poblaciones más vulnerables.

9. Si bien la opinión mayoritaria parece sostener que las existencias mantenidas como reservas de emergencia pueden desempeñar una función útil, este criterio goza de bastante menos aceptación en el caso de los intentos para estabilizar los precios mediante existencias reguladoras. No obstante, hay países que prefieren ante todo la estabilidad de los precios alimentarios y están dispuestos a dedicar importantes recursos presupuestarios para preservarla. En la práctica, las dos funciones de las reservas públicas se solapan ya que la liberación de reservas de seguridad alimentaria —que pueden ser cuantiosas— en respuesta a una reducción en la oferta y un aumento de los precios puede frenar el encarecimiento de los alimentos. No obstante, este es un efecto secundario del funcionamiento de las reservas de emergencia y de seguridad alimentaria, más que un intento deliberado de gestionar las existencias para mantener los precios dentro de un margen preestablecido o neutralizar los repuntes de los precios. De hecho, durante el bienio de 2007-08 algunos países estaban constituyendo reservas a medida que aumentaban los precios.

10. En el caso de las reservas privadas, son los agricultores, los procesadores y los comerciantes quienes las constituyen para satisfacer sus necesidades comerciales, gestionar el riesgo u obtener beneficios económicos ante la expectativa de que suban los precios en el futuro. En la siguiente sección se examina con mayor detenimiento el almacenamiento privado. También los pequeños agricultores y las familias pueden mantener reservas para facilitar su consumo alimentario ante irregularidades en el suministro y subidas de precios. Si bien estas reservas pueden ser insignificantes si se consideran individualmente, pueden tener un efecto acumulativo importante en los precios, tal como ocurrió en el bienio de 2007-08 con las compras de arroz motivadas por el pánico y el acaparamiento³.

11. En muchos países, se mantienen simultáneamente reservas públicas y privadas que pueden intercambiarse de forma eficaz. Los gobiernos pueden ofrecer incentivos normativos para fomentar el almacenamiento privado y su utilización para objetivos de políticas públicas como una alternativa al mantenimiento de reservas públicas. A falta de estos incentivos normativos, el almacenamiento privado basado en las percepciones de riesgos y el cálculo de los costos y beneficios privados en lugar de los sociales no siempre es suficiente para satisfacer las necesidades de almacenamiento del gobierno. Al mismo tiempo, las reservas públicas pueden frenar la acumulación de existencias privadas.

IV. LA RELACIÓN ENTRE LAS RESERVAS Y LOS PRECIOS

12. Entender la relación entre las reservas y los precios es fundamental para comprender de qué manera funcionan los mercados de alimentos y, sobre todo, qué función pueden desempeñar las reservas en las políticas relativas a los aumentos de los precios y la volatilidad. Incluso en los casos en que se mantienen reservas para el socorro de urgencia, deben evaluarse los posibles efectos de la liberación de existencias en los mercados y los precios. La relación entre las reservas y los precios podría también constituir la base para un indicador práctico de un mayor riesgo de volatilidad de los precios, en concreto las variaciones del coeficiente reservas-utilización⁴.

13. El Grupo de alto nivel de expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) observó que “*La relación entre los niveles de las existencias y la volatilidad de los precios está sobradamente demostrada: los niveles bajos de existencias están estrechamente relacionados con los aumentos de los precios y la volatilidad*” y que un nivel mínimo de reservas parece ser una condición suficiente para evitar alzas en los precios⁵. Es cierto que los recientes aumentos de los precios se han asociado con niveles bajos de reservas, o más exactamente con un coeficiente reservas-utilización bajo, pero no en todos los casos ha sido así. Las opiniones de los economistas siguen estando divididas a la hora de valorar la importancia de la función de las reservas en el aumento de precios durante el bienio 2007-08 y posteriormente. Por ejemplo, en el caso del arroz durante el período de 2007-08, las reservas realmente aumentaban a medida que los precios se incrementaban. Las reservas ofrecen una protección frente a las perturbaciones en la oferta o la demanda. En muchos casos, su empleo ha servido para mitigar los efectos de importantes crisis en la producción. Los niveles bajos de

³ P. Timmer *What are grain reserves worth? A generalized political economy framework* (“¿Cuál es el valor de las reservas de cereales? Un marco generalizado de economía política”). *Reunión de expertos de la FAO en reservas, mercados y estabilidad*. FAO, Roma, 30 y 31 de enero de 2014.

⁴ E. Bobenrieth, B. Wright y D. Zeng *Stocks-to-use ratios and prices as indicators of vulnerability to spikes in global cereal markets* (“Los coeficientes reservas-utilización y los precios como indicadores de la vulnerabilidad ante las subidas de los precios en los mercados de cereales”). Documento elaborado para la segunda reunión del Grupo de información sobre el mercado mundial de alimentos del Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA), 3 de octubre de 2012. El documento puede consultarse en la dirección siguiente: http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/reports/AMIS_IG_12_4_Stock_to_use.pdf

⁵ Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del CSA: *Price Volatility and Food Security* (“Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria”), julio de 2011, pág. 12.

existencias son condición necesaria pero no suficiente para que estas crisis generen un encarecimiento de los alimentos. Así pues, las reservas solo explican parcialmente los cambios en los precios⁶.

14. Dependiendo del equilibrio entre los niveles actuales de demanda y producción, las reservas pueden representar una demanda o una oferta adicional, mientras que las reservas remanentes constituyen el vínculo entre los períodos de producción y los precios. Si los almacenistas “compran barato para vender caro”, las existencias atenúan las variaciones en los precios: los actuales precios bajos en relación con los precios previstos proporcionan incentivos para mantener existencias que, a su vez, encarecen los precios hasta un nivel en que la rentabilidad de mantener las reservas sea la misma que la que ofrecen inversiones con un riesgo similar. Los precios elevados provocan una reducción de las reservas. Una vez se vacían las reservas —“agotamiento de existencias”— los precios quedan determinados por la demanda y la oferta actual, y un déficit permanente de la oferta debe equilibrarse mediante ajustes en el comercio o diferentes categorías de consumo.

15. El “modelo de la oferta de almacenamiento” responde a la opinión generalizada de los economistas sobre la relación entre las reservas públicas y las privadas. De acuerdo con este modelo, las reservas remanentes se basan en los precios esperados y, por consiguiente, en las expectativas sobre la evolución futura de la oferta y la demanda. Si se prevé que los precios aumenten, se mantienen reservas más elevadas. Las expectativas en torno a los precios se basarán en la información relativa a su evolución pasada, las fluctuaciones generales de los precios de los productos básicos, y variables macroeconómicas como el crecimiento, la inflación y los tipos de cambio. El modelo de la oferta de almacenamiento predice que los niveles máximos de precios coincidirán con coeficientes reservas-utilización bajos. Los almacenistas aumentan las reservas privadas hasta que el precio actual más el costo de almacenamiento se equipara al valor previsto para el precio el año siguiente. Esto genera una función de la demanda de reservas en forma de L, que muestra la relación entre los coeficientes reservas-utilización y los precios: la demanda de reservas es muy elástica cuando la oferta es abundante y los precios son bajos, y se vuelve progresivamente inelástica a medida que se reduce la oferta y aumentan los precios.

16. Por lo tanto, existe una relación entre las reservas y los precios, lo que sugiere que las reservas privadas tienen una función estabilizadora. Las existencias establecen un valor mínimo en el que los operadores privados prevén que se sitúen los precios. Mientras que los precios y las reservas se determinan de forma simultánea, el nivel de las reservas públicas se establece básicamente de forma exógena por los gobiernos. Las reservas pueden moderar el alcance de los repuntes periódicos de los precios, aunque una sucesión de malas cosechas u otras crisis de suministro incrementan el riesgo de agotamiento de las existencias. A través del comercio, estas reservas privadas nacionales pueden contribuir a estabilizar los mercados nacionales. Por consiguiente, desde una perspectiva internacional, el nivel de las reservas en los principales países exportadores —como por ejemplo los Estados Unidos de América— desempeña una función más importante que las reservas mundiales en sí mismas. No obstante, en el caso de los países que disponen de reservas públicas destinadas a la seguridad alimentaria local apartadas de la comercialización, no se generan efectos beneficiosos para los mercados mundiales.

17. La importante relación entre las reservas y los precios puede englobar a distintos productos básicos en los casos en que existan posibilidades para sustituirlos. Si se produce un déficit de producción en uno de los cultivos, se reducirán las reservas del cultivo en cuestión y, mediante sustitución, se emplearán posteriormente las existencias de cultivos conexos. Por lo tanto, los déficits de producción no provocan necesariamente un aumento de los precios en el caso de que existan posibilidades de sustitución.

⁶ C. Gilbert “Grain stocks and prices”. *Reunión de expertos de la FAO en reservas, mercados y estabilidad*. FAO, Roma, 30 y 31 de enero de 2014.

18. Para la adopción de las políticas, las relaciones cualitativas indicadas anteriormente necesitan un respaldo empírico. Lamentablemente, los datos sobre reservas suelen ser deficientes y en muchos casos inexistentes. La mejora de los datos sobre las reservas fue una de las principales razones para la creación del *Sistema de información sobre el mercado agrícola* (SIMA). Las reservas públicas deberían ser mensurables, aunque los datos no siempre son públicos y en algunos países se tratan como un secreto de Estado.

19. En general, los datos sobre las reservas se calculan como remanente después de contabilizar todas las demás variables —producción, utilización, importaciones y exportaciones— en una situación de equilibrio entre la oferta y la demanda. Los datos para la producción y el comercio se calculan con mayor precisión, pero no tanto para las diversas categorías de uso (alimentación, piensos, utilización industrial, semillas, desperdicios y pérdidas). Las encuestas sobre consumo alimentario pueden proporcionar estimaciones de la utilización de los alimentos, aunque las otras categorías se suelen calcular en proporción a la producción. Los errores al calcular estas variables se acumulan en las estimaciones sobre las reservas. Por lo tanto, es importante que los coeficientes para calcular las distintas categorías de uso se actualicen periódicamente y se verifiquen empíricamente. Solo algunos países —Brasil, Canadá, las Filipinas y los Estados Unidos de América— realizan encuestas periódicas que abarcan las reservas mantenidas por distintos participantes en el mercado.

20. A pesar de estas limitaciones en los datos, en las Figuras 1-3 se confirma la amplia relación entre los coeficientes reservas-utilización y los precios de los cereales. En los gráficos de series temporales se muestra la coincidencia de los precios elevados con niveles bajos de coeficientes reservas-utilización, aunque no en todos los casos ocurre lo mismo. Las gráficas de dispersión parecen indicar una tendencia a la baja de la función de la demanda de reservas, aunque la situación para el arroz, sobre todo después del año 2000, no es tan clara.

Figura 1. Precio real del trigo y coeficiente reservas-utilización, 1981/82-2013/14

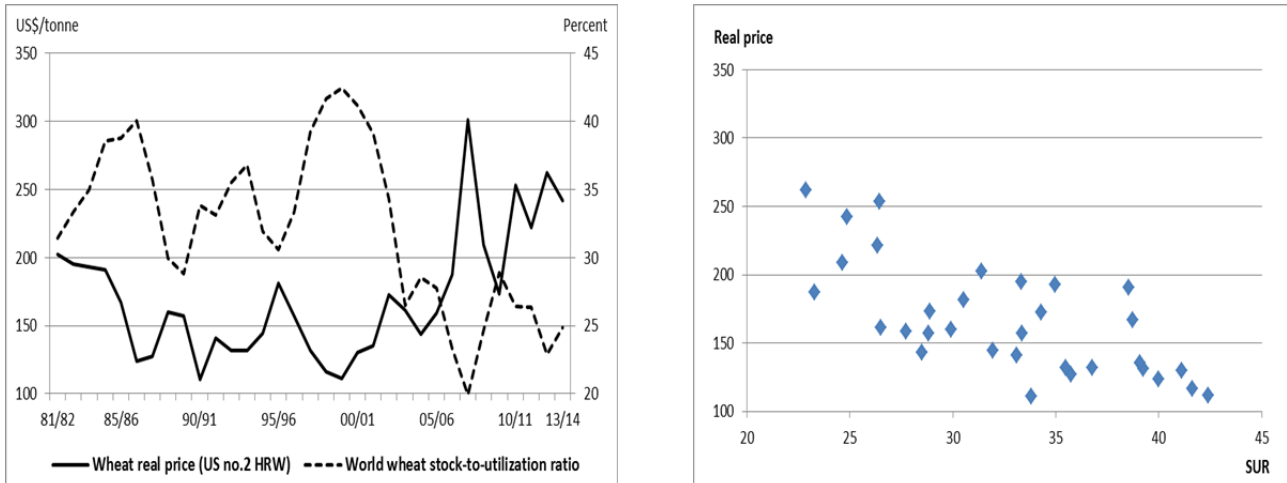


Figura 2. Precio real del maíz y coeficiente reservas-utilización, 1981/82-2013/14

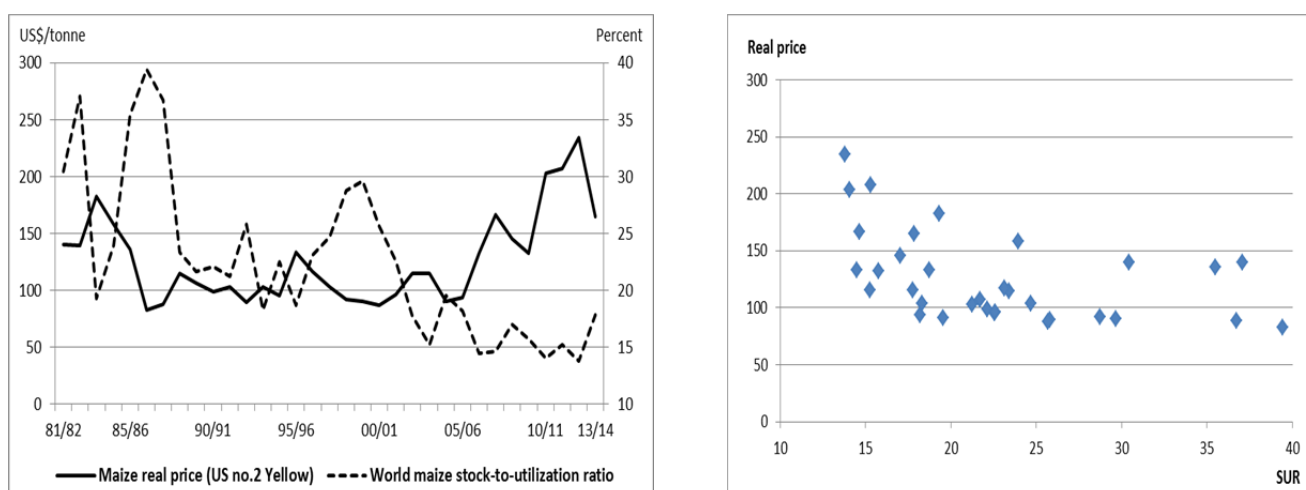
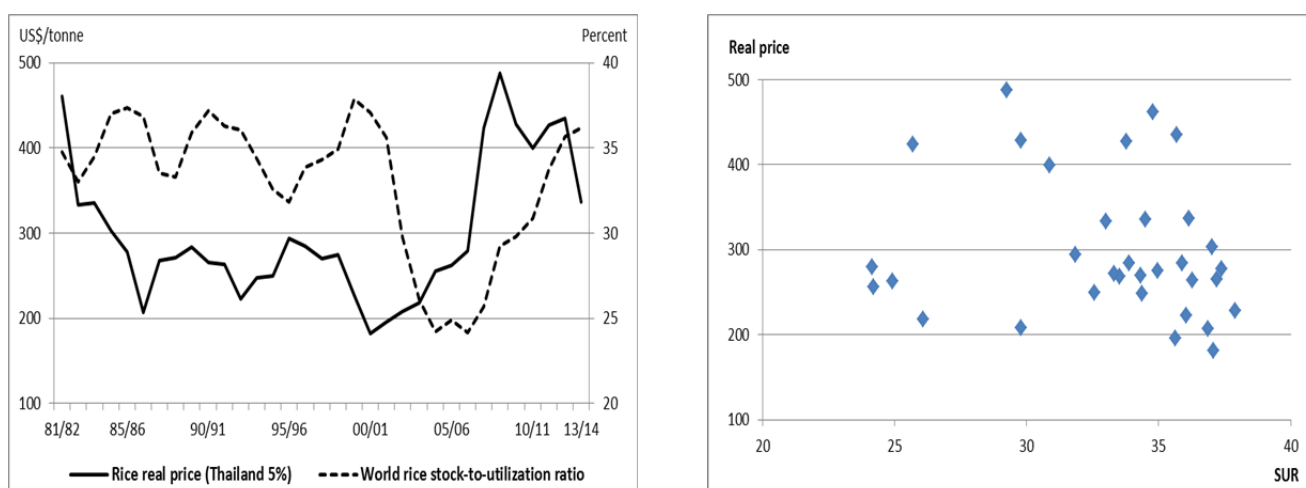


Figura 3. Precio real del arroz y coeficiente reservas-utilización, 1981/82-2013/14



21. Los análisis econométricos calculan la relación entre los precios y los coeficientes reservas-utilización tomando como referencia los precios reales del mercado o los precios de futuros a finales de año. Los resultados varían en función del período de tiempo considerado, habida cuenta de que la supuesta relación entre las existencias y los precios no siempre se ha definido estadísticamente con exactitud, sobre todo después de 2000/01⁷. Esta deficiencia se debe en parte a las limitaciones de los datos aunque también a los cambios en la misma relación. En los casos en los que se utilizan series largas de datos, resulta difícil determinar una relación estable como consecuencia de los cambios en las políticas y las constantes modificaciones en el equilibrio entre las reservas públicas y las privadas, que tienen relaciones distintas con el precio en el cálculo total de las existencias.

22. La relación estimada entre los precios y una variable agregada de reserva de cereales suele funcionar mejor desde un punto de vista estadístico cuando los movimientos del precio para el trigo, el maíz y el arroz se hallan más estrechamente correlacionados con las variaciones en el coeficiente reservas-utilización agregado que con los coeficientes reservas-utilización para cada cereal concreto. No obstante, en general los vínculos estimados entre los precios y las reservas son más sólidos que los existentes entre los precios y la producción. Si bien las estimaciones econométricas no ofrecen un

⁷ Véase, por ejemplo, C. Gilbert *Grain stocks and prices* ("Reservas de cereales y precios"). *Reunión de expertos de la FAO en reservas, mercados y estabilidad*. Roma, 30 y 31 de enero de 2014.

modelo empírico preciso y estable, proporcionan una amplia ayuda para las predicciones del modelo de la oferta de almacenamiento.

V. EL APROVECHAMIENTO DE LA RELACIÓN ENTRE LAS RESERVAS Y LOS PRECIOS

23. Las reservas privadas pueden desempeñar una función a la hora de contribuir a la estabilidad de los precios, por ejemplo, en los mercados mundiales, en los que las reservas y el comercio guardan una relación entre sí. En principio, y a condición de que se pueda determinar una relación empírica estable entre las reservas y los precios, este vínculo puede ser aprovechado por las políticas para estabilizar los precios o limitar su subida. El argumento de que el almacenamiento privado por sí solo no proporciona reservas suficientes en relación con estos objetivos sugiere la necesidad de ofrecer incentivos normativos para fomentar la acumulación privada de existencias y/o una función para las reservas públicas.

24. Las existencias reguladoras, que se utilizan en algunos países en desarrollo, han caído prácticamente en desuso en los países desarrollados. Antes del período de 2007-08 ya existían algunos sistemas en funcionamiento a nivel nacional o regional, sobre todo para el arroz en Asia⁸, y con posterioridad se han presentado propuestas para nuevos sistemas. No obstante, en un reciente estudio del Banco Mundial sobre experiencias nacionales y regionales⁹ se llegó a la conclusión de que, si bien las reservas públicas podían contribuir a afrontar las necesidades de emergencia a corto plazo, no han sido un instrumento eficaz para estabilizar los precios. De igual modo, en el informe de 2011 remitido por las organizaciones internacionales al G-20¹⁰ se rechazaba la utilización de reservas reguladoras para estabilizar los precios por ser costosas e ineficaces, aunque sí se consideraba que las reservas de emergencia en pequeña escala para la seguridad alimentaria podían ayudar a la población más vulnerable. Asimismo, en el informe del Grupo de alto nivel de expertos del CSA¹¹ se sugirió que los gobiernos podrían unirse para organizar niveles mínimos de almacenamiento y se pidió “*la organización práctica de un nivel mínimo de reservas mundiales*” cuyo objetivo no sería establecer un margen de oscilación para los precios, sino evitar el encarecimiento de los alimentos. En la práctica, las cuestiones que se plantean en relación con cualquiera de los objetivos son prácticamente las mismas.

25. Existen preocupaciones por los costos aunque también en torno a cuestiones operacionales y la eficacia. Los costos de la inversión para crear una reserva de estabilización y llevar a cabo las operaciones en los mercados son elevados, por lo que estos sistemas están fuera del alcance de muchos países en desarrollo, aunque podría lograrse cierto nivel de ahorro en el caso de que un proyecto regional se base en la coordinación de reservas existentes.

26. Los costos presupuestarios constantes de las operaciones de mercado y las pérdidas comerciales ocasionadas también pueden ser considerables y su control puede ser complicado en los lugares donde las fronteras están abiertas. Entre los problemas operacionales cabe mencionar las pérdidas materiales en las reservas como consecuencia de prácticas de almacenamiento deficientes; la posibilidad de decisiones impredecibles u opacas sobre la rotación que tengan efectos inesperados en

⁸ R. Briones *Public stockholding in Southeast Asia: Review and Prospects* (“La constitución de reservas públicas en el sudeste de Asia: Examen y perspectivas”). *Reunión de expertos de la FAO en reservas, mercados y estabilidad*. FAO, Roma, 30 y 31 de enero de 2014.

⁹ Banco Mundial, *Using Public Foodgrains Stocks to Enhance Food Security* (“La utilización de reservas públicas de cereales alimentarios para mejorar la seguridad alimentaria”), 2012.

¹⁰ FAO, FIDA, FMI, OCDE, UNCTAD, PMA, Banco Mundial, OMC, IFPRI y el Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses* (“Volatilidad de precios en los mercados agrícolas y de alimentos: Respuestas en materia de políticas”, Informe presentado al G-20, junio de 2011.

¹¹ Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del CSA: *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria*, julio de 2011.

los precios, y la dificultad al valorar la necesidad de las intervenciones y su calendario para evitar que tengan un efecto desestabilizador, provoquen incertidumbre en los mercados o desincentiven las inversiones. En determinados casos, las políticas de reposición de las reservas públicas no han consistido en comprar barato para vender caro, sino más bien en comprar cuando los precios eran elevados, en contra del objetivo habitual de las estrategias de constitución de reservas y presionando al alza los precios. A la luz de las normas de la OMC vigentes, algunos acuerdos para la constitución de reservas podrían considerarse como medidas de apoyo que distorsionan el comercio. Las reservas públicas de estabilización pueden frenar el almacenamiento y el comercio privados, sobre todo cuando las compras públicas no son transparentes y abiertas.

27. En su examen, el Banco Mundial concluyó que, en general, los intentos para estabilizar los precios utilizando reservas habían fracasado o generado unos costos bastante más elevados que sus beneficios, y habían absorbido unos recursos que podrían haberse utilizado de mejor manera. La confusión de objetivos entre la estabilización de precios y la ayuda de emergencia, y entre las necesidades de los productores y las de los consumidores aumenta la divergencia entre los precios de compra y de venta, genera normas contradictorias sobre decisiones de acumulación y liberación de reservas, ralentiza las reacciones y provoca un aumento de los costos fiscales a medida que se necesitan reservas mayores para satisfacer todos los objetivos. Estos costos pueden representar hasta un 2 % del PIB y a menudo igualan o superan el gasto en investigación agrícola.

28. En algunos países, sobre todo de África, la utilización de existencias reguladoras no ha logrado estabilizar los precios, que siguen siendo más volátiles que los precios internacionales o de países vecinos que no emplean este tipo de reservas. Las grandes diferencias entre los precios de paridad de las exportaciones y las importaciones debido a infraestructuras deficientes y amplios márgenes comerciales permite que los precios fluctúen mucho sin provocar un aumento de las importaciones o las exportaciones. Es mejor abordar este problema y los bajos niveles de productividad y capacidad de resistencia de forma más general que intentar compensar las diferencias a través de reservas de estabilización caras.

29. Los intentos para estabilizar los precios a través de existencias reguladoras regionales e internacionales se enfrentan prácticamente a las mismas dificultades, aunque con la complicación añadida de las diferencias entre los intereses nacionales, que pueden llevar a problemas relativos a las medidas colectivas y tensiones en la gobernanza. Además de los asuntos operacionales periódicos, se necesitan decisiones conjuntas para determinar cuándo las subidas de los precios justifican la intervención y qué medida debe adoptarse. En el caso de los acuerdos internacionales sobre productos básicos, las intervenciones resultaron problemáticas. Se considera que los mecanismos internacionales de existencias reguladoras se han mostrado ineficaces para reducir la volatilidad de los precios, aunque las experiencias sean realmente muy limitadas. De los cinco acuerdos internacionales sobre productos básicos que establecían medidas de acumulación de reservas o controles sobre la oferta para estabilizar los precios, solo en uno —el acuerdo sobre el caucho— se constituían existencias reguladoras propiamente dichas. Los acuerdos, que fueron más eficaces para moderar los descensos de los precios que para contener las subidas, evidenciaron que una reserva de estabilización solo puede frenar el aumento de los precios mientras conserve existencias acumuladas.

30. En la actualidad, cabría poner en tela de juicio la pertinencia de la experiencia de los acuerdos internacionales sobre productos básicos para moderar las subidas de los precios. No obstante, muchos problemas operacionales relacionados con los aspectos económicos y la adopción de decisiones siguen siendo los mismos. Ante una sucesión de situaciones de crisis en la producción, se necesitan recursos considerables para estabilizar los precios mundiales en torno a un nivel inferior al determinado por las variables fundamentales del mercado. El comportamiento típico de los precios de los productos básicos, con largos períodos de caídas de precios y repuntes ocasionales, indica que podría ser necesario mantener las reservas durante largos períodos de tiempo. Las existencias reguladoras que se constituyen como protección ante las subidas de los precios también son vulnerables a los ataques especulativos. Si los especuladores perciben que las reservas acumuladas por el organismo de estabilización son insuficientes para mantener el objetivo de un nivel inferior de precios, competirán para comprar las reservas en su totalidad a fin de aprovechar los probables beneficios.

VI. CONCLUSIONES Y PREGUNTAS PARA EL DEBATE

31. A pesar de las limitaciones en la disponibilidad de datos sobre reservas y las consiguientes dificultades para crear un modelo empírico estable, es evidente que un nivel bajo de reservas constituye una condición necesaria para las subidas de los precios y que la relación entre los precios y las reservas es muy pertinente para las políticas relativas a la volatilidad de los precios. Muchos países han utilizado políticas de reservas con el objetivo de limitar las subidas de los precios. También han habido intentos parecidos a nivel regional e internacional. No obstante, estos esfuerzos han generado un costo elevado y parecen haber tenido un éxito escaso.

Se invita a los miembros a formular observaciones sobre las experiencias de sus propios países en la aplicación de estas medidas y examinar las consecuencias que tiene en las políticas la información que aquí se presenta. Existen diversas preguntas clave que podrían abordarse:

- Con respecto al almacenamiento privado, si bien desempeña una importante función de estabilización tal vez las reservas acumuladas sean insuficientes, en cuyo caso ¿cuáles son las políticas más incentivadoras para fomentar el almacenamiento privado?
- ¿Cuáles deberían ser las funciones de las políticas de constitución de reservas públicas en comparación con políticas alternativas que abordan las causas subyacentes de los aumentos de los precios y la volatilidad?
- Si se acumulan reservas públicas y privadas simultáneamente, ¿cómo pueden coordinarse para evitar la exclusión de las existencias privadas?
- En una situación de subida de los precios, ¿cómo podrían gestionarse las reservas públicas para evitar el riesgo de una mayor desestabilización de los precios y los mercados?
- Si se dan las circunstancias para utilizar reservas públicas como existencias reguladoras, ¿cuáles serían los mecanismos institucionales y organizativos necesarios para gestionarlas de forma eficaz y eficiente?

32. El Comité quizás considere oportuno reflexionar sobre la necesidad y la viabilidad de la cooperación entre los países para gestionar las existencias internacionales con el objetivo de lograr una estabilización de los precios en los mercados mundiales.

33. El Comité tal vez desee también proporcionar orientaciones con respecto a la necesidad de proseguir la labor relativa a las reservas y la volatilidad de los precios, y a los enfoques institucionales para utilizar eficazmente las reservas, tanto públicas como privadas, con el fin de lograr una mayor estabilidad de los precios.