



INTERNATIONAL FOOD
POLICY RESEARCH INSTITUTE
sustainable solutions for ending hunger and poverty
Supported by the CGIAR

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN
SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS
soluciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza
Apoyado por el CGIAR

CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL

Monitoreo y evaluación de impacto para formular acciones de política

Todd Benson, Nicholas Minot, John Pender,
Miguel Robles, Joachim von Braun

Resumen Temático 55 del IFPRI • Octubre 2008

La creciente variabilidad y la fuerte tendencia al alza en los precios mundiales de alimentos durante los últimos dos años han sido motivo de preocupación debido a que pueden aumentar la pobreza y el hambre a nivel mundial. Al mismo tiempo, el aumento en los precios de alimentos es un incentivo y una oportunidad para que muchos países en vías de desarrollo fortalezcan la contribución del sector agrícola al crecimiento económico nacional y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, los diseñadores de políticas y líderes de opinión en los países en vías de desarrollo a menudo no tienen suficiente información para medir o evaluar los posibles efectos de una crisis alimentaria mundial en sus países y para identificar, diseñar e implementar medidas para evitar los efectos negativos y aprovechar las oportunidades. La falta de información y análisis puede ocasionar respuestas ya sea innecesarias o insuficientes, con las consecuentes fallas del mercado y de las

políticas. La experiencia en diversos países durante 2007 y 2008 aporta suficiente evidencia para demostrar que esto puede ocurrir. Aunque la información disponible sobre las crisis alimentarias es alarmante y justifica un esfuerzo a gran escala, esta información debe mejorarse para que puedan tomarse acciones eficaces.



MONITOREO Y EVALUACIÓN DE IMPACTO DE UNA CRISIS ALIMENTARIA

Las crisis alimentarias y las políticas diseñadas para enfrentarlas tienen efectos a nivel nacional, así como de hogares y de individuos. Primero, los diseñadores y los analistas de políticas a nivel nacional deben entender hasta qué punto sus economías y los distintos grupos poblacionales están expuestos a los efectos negativos del alza en los precios de alimentos y cómo pueden aprovechar las oportunidades generadas por este aumento. Para ello, necesitan estar al tanto de:

- los acontecimientos en el mercado mundial;
- las características de su país en relación al comercio internacional de alimentos;
- las tendencias salariales locales, los precios de alimentos y productos agrícolas y los costos energéticos;
- la composición del ingreso y el gasto de los diferentes grupos poblacionales dentro del país;
- y las respuestas de los productores, consumidores y el gobierno al alza en los precios de alimentos.

A nivel nacional, los efectos reales de una crisis alimentaria mundial dependen de:

- la balanza comercial neta (exportador o importador) de productos agrícolas en relación al tamaño de la economía;
- el grado en que los cambios mundiales de precios se transmiten a los mercados locales;
- el impacto del alza de precios de alimentos en la recaudación fiscal y el gasto público; y
- la capacidad política y fiscal del gobierno para responder a una crisis.

A niveles más locales, los efectos de una crisis alimentaria difieren según las comunidades y los hogares de acuerdo con:

- las ventas o compras netas de alimentos del hogar en relación al ingreso familiar;
- los activos y el nivel de ingreso del hogar, los cuales influyen en su seguridad alimentaria y su vulnerabilidad ante una crisis; y
- la existencia y eficacia de programas gubernamentales y políticas para proteger a los hogares vulnerables en una comunidad.

Es probable que los miembros de un hogar experimenten los efectos de una crisis de diferentes maneras, siendo las mujeres en edad fértil y los niños pequeños los más vulnerables desde un punto de vista nutricional.

Conforme los diseñadores de políticas evalúan los efectos de una crisis alimentaria mundial en su país y en sus grupos poblacionales, las fuentes de información más importantes son las encuestas de hogares representativas a nivel nacional, las series de precios en los mercados de productos básicos dentro del país y las estadísticas de comercio internacional. Cuando un país no dispone de estos datos, los diseñadores de políticas deben basarse en información cualitativa o indicativa para llevar a cabo evaluaciones a corto plazo. Sin embargo, para evaluar más a fondo el impacto de una crisis alimentaria mundial dentro de un país y en sus ciudadanos y escoger las medidas óptimas para responder a

ella, se requiere información detallada y una sofisticada capacidad analítica para investigar los asuntos nacionales relacionados a las crisis mundiales alimentarias.

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA A LAS CRISIS ALIMENTARIAS MUNDIALES

Es útil considerar los diferentes impactos de las respuestas de política nacionales ante una crisis alimentaria mundial para orientar la toma de decisiones respecto a la información que debe monitorearse y los métodos analíticos que deben usarse para evaluar estas medidas. A corto plazo, los diseñadores de políticas poseen escasa capacidad para reorientar la producción agrícola interna si los agricultores ya tomaron decisiones sobre los cultivos a sembrar para la temporada que se avecina y han adquirido suministros o materiales agrícolas para este fin. Las respuestas nacionales a corto plazo se limitan a medidas impositivas, ajustes arancelarios, subsidios al consumidor, control de precios de alimentos, restricciones comerciales, importaciones gubernamentales de alimentos o la liberación de reservas públicas. A mediano plazo, el marco de acción se amplía: los gobiernos pueden implementar políticas para estabilizar los precios de alimentos a partir del uso de reservas, aranceles o subsidios. Pueden asimismo promover la producción agrícola con subsidios, manteniendo los precios a nivel de productor, facilitando servicios de apoyo agrícola y ampliando programas de protección social para asegurar niveles de consumo adecuados en los hogares. A largo plazo, se pueden lograr impactos más duraderos a través de inversiones que estimulen el desarrollo económico y reduzcan la pobreza. Dada la amplitud de respuestas a largo plazo a una crisis alimentaria mundial es importante monitorear y evaluar los impactos de estas respuestas y cabe resaltar que esto es casi indistinguible de la necesidad de evaluar y monitorear las políticas y los programas para promover el desarrollo económico y reducir la pobreza.

El propósito de la mayor parte de las medidas de corto y mediano plazo es reducir los precios de alimentos al consumidor, lo que tiene un efecto favorable desde el punto de vista de los compradores netos de alimentos. Las políticas y los programas para fomentar una mayor producción agrícola también favorecen a los compradores netos de alimentos porque contribuyen a la reducción de precios de los productos domésticos. También pueden beneficiar a los productores de alimentos reduciendo los costos de producción (por medio de subsidios para insumos) y aumentando los precios a los productores (por medio del mantenimiento de precios y subsidios a productores), pero el impacto neto en los productores depende de la fuerza relativa de estos efectos comparada con la presión a la baja en los precios del productor causada por el aumento en la producción. La asistencia alimentaria directa o las intervenciones sobre el ingreso a menudo impactan a los beneficiarios directos de manera favorable, y pueden tener efectos indirectos en otros hogares o individuos, como el aumento

en la demanda de bienes y servicios locales conforme aumenta el ingreso de los hogares beneficiarios.

Todas estas medidas de política tienen un costo fiscal y pueden tener impactos desfavorables. En la medida en que contribuyen a la reducción de los precios de alimentos, todas las intervenciones sobre los precios suelen reducir el ingreso de los vendedores netos y reducen los incentivos para que los productores respondan a una crisis alimentaria aumentando la producción. El recorte de aranceles e impuestos al consumo, el incremento de subsidios al consumidor y productor, y la ampliación de los programas de protección social cuestan al erario y pueden contribuir a un déficit fiscal o a la contracción del crédito (si el presupuesto está financiado con un préstamo) o a las presiones inflacionarias (si el presupuesto está financiado mediante la expansión monetaria). Puede ser que los beneficios de las intervenciones no estén adecuadamente dirigidos a los hogares más pobres o vulnerables, sobretodo cuando se trata de intervenciones sobre los precios, lo que puede implicar costos potencialmente más altos en relación a la seguridad alimentaria alcanzada. Los subsidios directos para productores, consumidores y programas de protección social permiten asignar recursos específicos, pero a menudo estos desembolsos son políticamente inaceptables y conllevan altos costos administrativos. Los esfuerzos para controlar los precios y la especulación pueden ser poco efectivos si estimulan un mercado negro y contribuyen a prácticas corruptas por parte de las autoridades reguladoras. En la medida en que los controles de precios sean eficaces, pueden causar la escasez de alimentos y se debe hacer frente a esta situación con mecanismos para racionarlos, lo que a su vez puede causar una distribución desigual o ineficiente de los alimentos básicos. La fuga de alimentos y los efectos indirectos también pueden limitar la eficacia de las intervenciones. Por ejemplo, las restricciones a las exportaciones pueden aumentar el contrabando de alimentos exportados mientras que los cambios en las reservas públicas de alimentos pueden ser contrarrestados por cambios inducidos en las reservas privadas. Las intervenciones comerciales como las restricciones a las exportaciones de los alimentos básicos pueden asimismo provocar reacciones proteccionistas en otros países y poner en peligro la seguridad alimentaria en los países que más dependen del comercio exterior cuando se registra una mayor volatilidad en el mercado mundial de alimentos.

PLAN DE ACCIÓN PARA MONITOREAR Y EVALUAR LOS IMPACTOS DE LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA

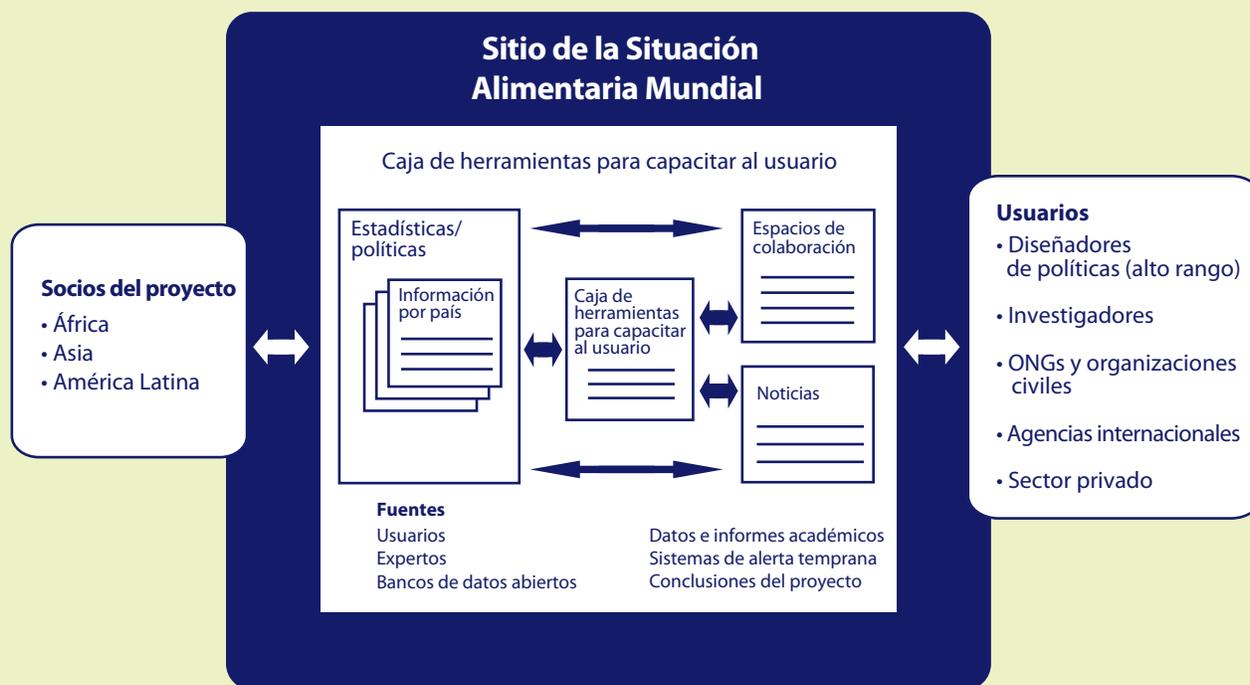
Existe una gran cantidad de información sobre la situación alimentaria mundial y sus cambios, pero esta información no siempre está disponible para todos, no se puede consultar con rapidez o no se desagrega según las necesidades nacionales o locales. En algunos contextos, cuando la información está disponible, no todas las partes interesadas pueden acceder a ella. A menudo los líderes gubernamentales, los analistas, la sociedad civil y los empresarios no están lo suficientemente informados como para tomar las decisiones más adecuadas. Una iniciativa mundial integrada por redes de instituciones y expertos independientes trabajando conjuntamente podría dar respuesta a estos retos ofreciendo información confiable y apropiada para instrumentar las decisiones de los diseñadores de políticas nacionales. El Cuadro 1 resume los objetivos y componentes de un plan de acción.

Esta iniciativa incluiría la creación de un sitio de internet para que los diseñadores de políticas puedan obtener la información que requieran para formular respuestas rápidas a los últimos acontecimientos en los mercados mundiales de alimentos (Gráfico 1). Este sitio de internet no duplicaría los sitios existentes administrados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial o las instituciones del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés), sino que más bien daría un valor agregado a todos ellos. Un componente sobresaliente de este sitio sería la inclusión de una “caja de herramientas” para que los usuarios adquieran conocimientos específicos usando diversas herramientas analíticas, así como información sobre políticas alimentarias por país, reportajes relacionados a las políticas alimentarias, enlaces a personalidades destacadas de la comunidad internacional, importantes conclusiones académicas y daría al usuario acceso a foros especializados. Dado que el portal será diseñado a la manera de un sitio tipo Wikipedia,

Cuadro 1 — Objetivos principales y actividades del plan de acción para ofrecer información y herramientas que permitan responder a las crisis alimentarias mundiales

OBJETIVOS	ACTIVIDADES
1. Monitoreo y fortalecimiento de la información	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un sitio de internet • Desarrollo de una caja de herramientas para capacitar al usuario • Facilitar la gestión consultiva urgente
2. Servicios consultivos para acciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impactos de los precios altos o volátiles en los países • Identificación de riesgos y vulnerabilidades
3. Creación de vínculos informativos para que las respuestas a las crisis alimentarias sean más eficaces	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios específicos diseñados para fortalecer la implementación en los países, por ejemplo: las mujeres y las crisis alimentarias, respuestas a la oferta, de la emergencia a la protección social y otros temas por identificarse conforme se configure el programa.

Gráfico I – Recuadro conceptual del sitio informativo de políticas alimentarias



los usuarios podrán obtener o añadir información o herramientas y el sitio estará abierto a un público amplio, lo que representa un beneficio para la comunidad internacional.

CONCLUSIÓN

Los responsables de tomar decisiones así como quienes asesoran a los líderes de los gobiernos nacionales necesitan información y herramientas analíticas para evaluar los riesgos y las oportunidades de las crisis alimentarias mundiales actuales y futuras en sus países, para determinar cómo pueden responder a estos riesgos y oportunidades, y para monitorear el impacto de una crisis alimentaria y los efectos de las respuestas gubernamentales. Aunque las implicaciones de una crisis alimentaria mundial difieren según el país y los grupos poblacionales, hay conjuntos de información relativamente bien definidos y análisis que los gobiernos pueden utilizar para dar respuesta a las crisis en sus respectivos países. En consecuencia, se pueden aprovechar las

economías de escala a nivel internacional por medio de la acción conjunta para recolectar datos sobre las crisis alimentarias y sus efectos, aumentar la capacidad analítica y evaluar la eficacia de las respuestas de política. Como se mencionó anteriormente, son pocas las medidas que pueden tomar los gobiernos ante estas crisis. Sin embargo, también existe un marco de acción internacional: las medidas eficaces y aquellas con escaso impacto en diferentes países pueden servir de ejemplo a los países que consideran respuestas similares. La iniciativa mundial para proveer información confiable y apropiada y herramientas para que los diseñadores de políticas a nivel nacional respondan rápidamente a los cambios mundiales en los precios de alimentos se basa en el reconocimiento de los beneficios de la acción conjunta entre países e instituciones para dar respuesta a las crisis. En última instancia, el uso de análisis y datos a nivel local y nacional fortalecerá la capacidad de recuperación a largo plazo, minimizará los efectos de la variabilidad y el alza en los precios de alimentos y contribuirá de manera permanente a la seguridad alimentaria mundial.

Todd Benson es investigador titular en la División de Gobernabilidad y Estrategias de Desarrollo del Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). **Nicholas Minot** es investigador titular en la División de Mercados, Comercio e Instituciones del IFPRI. **John Pender** es investigador titular en la División de Tecnologías de Producción y Medioambiente del IFPRI. **Miguel Robles** es investigador posdoctoral en la División de Mercados, Comercio e Instituciones. **Joachim Von Braun** es el director general del IFPRI. Este informe está basado en *Las crisis alimentarias mundiales: monitoreo y evaluación de impactos para formular respuestas de política*, por Todd Benson, Nicholas Minot, John Pender, Miguel Robles y Joachim Von Braun, IFPRI Informe sobre política alimentaria (Washington, DC: IFPRI, 2008).

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

2033 K Street, NW • Washington, DC 20006-1002 • USA • T+1.202.862.5600 • Skype: ifprihomeoffice • F+1.202.467.4439 • ifpri@cgiar.org

www.ifpri.org

Copyright © 2009 International Food Policy Research Institute. Todos los derechos reservados. Se permite reproducir partes de este documento sin el permiso expreso del IFPRI, aunque sí debe ser reconocido como fuente. Si desea solicitar un permiso de reimpresión, escriba a ifpri-copyright@cgiar.org.



MINISTERIO
DE CIENCIA
Y TECNOLOGÍA

INSTITUTO NACIONAL
DE INVESTIGACIÓN
Y TECNOLOGÍA AGRARIA
Y ALIMENTARIA (INIA)

El IFPRI® agradece especialmente la contribución del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), Ministerio de Ciencia y Tecnología, Madrid, España, a la producción y difusión de este documento.