

Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos

Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión parcial o total del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de derechos o tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicaciones Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión FAO Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia) o por correo electrónico a: copyright@fao.org

©FAO 2011

Foto de la portada: ©FAO/Sarah Elliott

Índice

Agradecimientos	2
Acrónimos	3
1 Introducción	4
2 Procesos correspondientes y base analítica	7
2.1 Procesos	7
2.2 Sustento analítico	8
3 Medidas normativas y programáticas inmediatas	9
3.1 Políticas macroeconómicas	9
3.1.1 Movilización de recursos presupuestarios	9
3.1.2 Tipo de cambio	10
3.2 Medidas relacionadas con el comercio	10
3.3 Medidas a favor de los consumidores	13
3.3.1 Políticas fiscales	14
3.3.2 Políticas de gestión del mercado	16
3.3.3 Redes de protección	20
3.3.4 Otras medidas que repercuten en los ingresos disponibles	24
3.4 Medidas a favor de los productores	25
3.4.1 Medidas de gestión del mercado	25
3.4.2 Medidas de apoyo a la producción	29
Anexo	
Cuadro resumido de medidas normativas y programáticas inmediatas – (Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos)	42
Otras lecturas	48

Agradecimientos

Esta guía se elaboró en el ámbito de la Iniciativa de la FAO relativa al aumento del precio de los alimentos (ISPF), iniciada por José María Sumpsi, Subdirector General del Programa de cooperación técnica de la FAO. Comenzó con una sesión de reflexión del personal de la División de Asistencia a las Políticas y Movilización de Recursos. Además, esta guía recibió contribuciones del personal de toda la FAO, como Tom Osborne, Jan Poulisse, Michael Robson, Ed Seidler, Andrew Shepherd, Brian Thompson y Robert Van Otterdijk del Departamento de Agricultura de la FAO; Liliana Balbi, Bénédicte DeLaBriere, Mulat Demeke, Aziz Elbehri, Marco Knowles, Frank Mischler, Guendalina Pangrazio y Margret Vidar del Departamento de Desarrollo Económico y Social; Jacques de Graaf, Alberto Suppa, Jane Kronner y Takashi Takahatake de la ISFP de la FAO. Anna Ricoy, del Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias, reunió la bibliografía. Materne Maetz, del Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias coordinó la elaboración de la guía.

Esta guía de políticas ha sido financiada con fondos del Gobierno del Reino de España.

Acrónimos

BM	Banco Mundial
CFA	Franco centroafricano
CIF	Costo, seguro, flete
EE.UU.	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCI	Feria comercial de insumos
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISFP	Iniciativa relativa al aumento de los precios de los alimentos
IVA	Impuesto al valor agregado
MIP	Manejo integrado de plagas
NIPFP	Instituto Nacional de Finanzas y Políticas Públicas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PCT	Programa de Cooperación Técnica
PMA	Programa Mundial de Alimentos
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida
VUM	Índice del valor unitario de las manufacturas

1 Introducción

En mayo de 2008 el mundo afrontó una profunda crisis de los alimentos debido al aumento de los precios de estos productos. La FAO elaboró una Guía para la acción inmediata en los países, a través de su Iniciativa relativa al aumento de los precios de los alimentos (ISFP, por sus siglas en inglés). En agosto de 2008, los precios de los alimentos alcanzaron el máximo nivel de los últimos años. A pesar de la gravedad de la crisis, se esperaba que los precios se redujesen a niveles menos extremos. Las estimaciones indicaban que:

"...se espera que para el año 2017 el precio real del trigo (ajustado mediante el deflactor del VUM) aumentase en un 2 por ciento; el del arroz en un 1 por ciento; el del maíz en un 15 por ciento; el de las semillas oleaginosas en un 33 por ciento; el de los aceites vegetales en un 51 por ciento; y el del azúcar en un 11 por ciento."¹

En su informe *Perspectivas alimentarias 2010*, la FAO advirtió a la comunidad internacional de prepararse para tiempos más difíciles a menos de que no aumentara significativamente la producción de los principales cultivos alimentarios en 2011.² Se preveía un aumento en las importaciones de alimentos en los países más pobres del mundo equivalente al 11 por ciento en 2010, y del 20 por ciento para los países de bajos ingresos con déficit de alimentos. Al superar el billón de dólares, la facturación mundial de las importaciones de alimentos podría alcanzar un nivel inédito desde que los precios de los alimentos tocaron su máximo valor en 2008, al mismo tiempo que los precios de casi todos los productos básicos experimentaron un agudo aumento respecto a 2009. Al contrario de las previsiones anteriores, se había pronosticado que la producción mundial de cereales disminuiría un 2 por ciento en vez de aumentar el 1,2 por ciento, como se había anticipado en junio de 2010.

Los precios de la mayoría de los productos agrícolas subieron en el segundo semestre de 2010, debido a una serie de factores, como la escasez imprevista de suministros motivada por

fenómenos meteorológicos desfavorables, las respuestas normativas de algunos países exportadores y las fluctuaciones en el mercado de divisas. Los precios internacionales podrían seguir subiendo a menos que la producción en 2011 no aumente significativamente, especialmente la de maíz, soja y trigo. El aumento de los precios de los otros principales cultivos, podría repercutir en los precios del arroz, cuyo suministro ha sido más adecuado que el de otros cereales, de acuerdo a la FAO.

Si bien los altos precios de los alimentos pueden repercutir negativamente en la seguridad alimentaria de las familias vulnerables, también pueden crear oportunidades de desarrollo agrícola y rural. La situación actual busca respuestas sostenibles de los gobiernos y la comunidad internacional; es necesario ajustar las políticas y establecer programas para afrontar los efectos negativos y aprovechar las oportunidades.

Esta situación plantea desafíos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular para el primero; reducir la pobreza y el hambre crónica. Los altos precios de los alimentos provocan un impacto diferente en cada país, según sean exportadores netos o importadores netos de alimentos. Los países exportadores netos de alimentos se beneficiarán y tendrán mejores condiciones comerciales y más ingresos. Los importadores netos de alimentos afrontarán condiciones comerciales más difíciles y tendrán que pagar mayores facturas por los alimentos, lo que repercutirá negativamente en su balanza comercial y en la fortaleza de su moneda. Esto es especialmente preocupante para los países en desarrollo, cuya mayoría (el 55 por ciento) es importadora neta de alimentos. Casi todos los países de África son importadores netos de cereales.

1 FAO, *Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*, Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Roma 2008. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2414s.pdf>.

2 FAO, *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales*. Roma, 17 de noviembre de 2010, <http://www.fao.org/docrep/013/al969s/al969s00.pdf>.



©FAO/Danfong Dennis

En los últimos años, los precios altos de los alimentos han golpeado con fuerza a los países de bajos ingresos con déficit de alimentos. Las personas más afectadas por el alza de los precios son los compradores netos de alimentos, dependiendo del impacto de la transmisión de los movimientos de los precios internacionales a los mercados internos. Los compradores netos de alimentos son la población urbana y los pequeños agricultores, los pescadores, los silvicultores, los pastores y los jornaleros agrícolas que no producen lo suficiente para satisfacer sus necesidades. Los productores que son compradores netos en términos de valor, también resultan afectados porque venden en el momento de la cosecha para financiar las necesidades esenciales y compran a un precio más elevado en otro período del año.

Los **principales beneficiarios** de los altos precios de los alimentos son los que han almacenado reservas de alimentos y ahora pueden venderlos a precios más elevados. Otros potenciales beneficiarios son los agricultores comerciales y miembros de la cadena de valor de los alimentos, siempre que los elevados precios mundiales se transmitan a través de la cadena de valor. Si bien los agricultores comerciales sufrirán por el aumento de los precios de los fertilizantes, a

fin de cuentas, se beneficiarán porque el coste de los fertilizantes, por lo general, constituye un porcentaje relativamente reducido (aunque está creciendo) de los ingresos brutos de la producción.

En la planificación de intervenciones nacionales, es indispensable adaptarlas a las condiciones específicas del país y a la situación de las diferentes partes interesadas. Dado que la situación puede variar de un país a otro, las estrategias "para todos" no sirven; en muchos casos han resultado incluso contraproducentes. Los países han tomado algunas medidas para afrontar este problema, en particular medidas para reducir el impacto en los consumidores. Algunas de estas decisiones (p. ej., prohibiciones de exportar) han producido efectos dramáticos en los precios mundiales, intensificando el problema de los países importadores, razón por la cual es importante analizar detalladamente las consecuencias, internas e internacionales, de toda decisión que tome un país.

Dadas estas circunstancias, la FAO consideró oportuno publicar una guía actualizada que examinaría los pros y los contras de diversas medidas normativas y programáticas que los países podrían utilizar para afrontar la subida de los precios de los alimentos, y sus probables repercusiones en el país y en las familias.

Esta guía se ocupa de las condiciones más convenientes para las políticas y los programas. También evita la toma de medidas que podrían parecer útiles a corto plazo pero podrían producir efectos nocivos a largo plazo, o de ser difíciles de suprimir, y pasar a convertirse en una limitación cuando se "normalice" la situación.

Está guía está dirigida a los encargados de elaborar los planes de acción para afrontar la situación actual de los altos precios de los alimentos.

Se divide en tres partes. En la primera se ofrece información del contexto general, el propósito, el público y la estructura de la guía.

En la segunda parte, se presentan algunas observaciones importantes en torno a los procesos de toma de decisiones sobre las medidas a tomar y la base analítica necesaria para asegurar que los instrumentos seleccionados se adapten a las condiciones específicas del país.

La tercera parte se ocupa de los instrumentos que se podrían utilizar para intervenir de inmediato contra los precios altos de los alimentos. Se clasifican por su ámbito de intervención (macroeconomía, comercio, medidas a favor del consumo y de la producción).

Los instrumentos se examinan por separado. Por lo tanto, existe la limitación de no prestar atención a posibles sinergias o efectos contradictorios que puedan presentar algunos instrumentos si se aplican simultáneamente en un país. Tampoco se examinan los posibles efectos regionales o mundiales de las decisiones que tomen los países.

Observación importante: muchas de las observaciones y palabras de precaución sobre algunas medidas, se relacionan con su efecto en los mercados y en las actividades del sector privado. En países donde los mercados funcionan relativamente bien (ya sea en la recogida, la venta mayorista o la distribución final), se deberá tener cuidado de no adoptar medidas que pudieran debilitar el mercado actual. Es necesario tratar de obtener la plena colaboración de los operadores del mercado para afrontar la situación. Las medidas deberán utilizar la infraestructura actual del mercado y a sus operadores (a través de contratos y acuerdos), cuando funcionen razonablemente bien, para intervenir con la mayor eficacia a fin de mejorar la situación inmediata a la vez que se conserven las condiciones para el futuro. En los casos en que los mercados funcionen mal o no los haya, puede ser necesario tomar medidas extremas que ofrezcan atajos a los mecanismos del mercado. En esta situación, también se podrían usar intervenciones para ayudar a que surjan operadores del sector privado (también mediante contratos para proporcionar servicios de índole pública buena).

De esta manera, es importante aclarar en primer lugar la medida en que los distintos mercados (de insumos y productos en particular) funcionan o no funcionan en diversas partes del país. Esta información es indispensable para decidir qué medidas son las más apropiadas para hacer frente a los precios altos de los alimentos.

2 Procesos correspondientes y base analítica

2.1 Procesos

Cuando los países afrontan elevados precios de los alimentos, las dificultades y los consiguientes problemas políticos, es necesario prestar especial atención a los procesos ya que toda decisión que se tome necesitará el apoyo de las principales partes interesadas, cuya resistencia a esas decisiones podría agravar la situación.

Es común que cuando suben mucho los precios de los alimentos se debilite la confianza entre las partes interesadas. Existe el riesgo de que aumente la falta de confianza entre los comerciantes del sector privado y el gobierno, los agricultores y los comerciantes del sector privado, los consumidores y el gobierno, etc. En una situación en la que hay cierto grado de urgencia, en particular cuando existe una intensa presión política, la experiencia demuestra que las políticas rápidas de remedio no suelen producirlos resultados convenientes porque muchas veces se toman sin la consulta apropiada con las partes interesadas, o sin un análisis suficientemente detallado de sus repercusiones en la economía.

Es indispensable poner en marcha un proceso de debate para decidir las medidas para afrontar los altos precios de los alimentos, de manera consultiva con transparencia.

Una forma de proceder es organizar primero una amplia consulta nacional con los medios disponibles para ello, a ser posible. Se deberá invitar a las principales partes interesadas, a saber:

- los ministerios del gobierno (finanzas, agricultura, comercio y otros) y representantes de las organizaciones públicas que se ocupan de los alimentos, la nutrición y la agricultura;
- los gobiernos locales;
- los asociados para el desarrollo;
- representantes del sector privado (comerciantes, importadores, elaboradores, etc.) y sus organizaciones;
- organizaciones de la sociedad civil, así como las organizaciones de agricultores y de consumidores que representen a los grupos pobres y vulnerables, y organizaciones no gubernamentales (ONG);

- representantes de diversos partidos o movimientos políticos;
- expertos y académicos.

Esta consulta deberá ser preparada cuidadosamente y realizada por facilitadores profesionales. Deberá ser una oportunidad para examinar las opciones disponibles y evaluar sus posibles consecuencias. Es importante recoger las opiniones de las principales partes interesadas y tomar decisiones basadas en un consenso lo más amplio posible, a la vez que se determinen otras actividades de análisis y formulación que fueran necesarias. En algunos casos, esto puede requerir examinar los programas y proyectos en curso y ponerse de acuerdo con los asociados a fin de reprogramarlos para actividades que hagan frente al aumento de los precios de los alimentos.

Al final de esta amplia consulta, deberán haberse alcanzado los siguientes resultados principales:

- acuerdo de las principales partes interesadas en torno al objetivo general del plan de acción convenido;
- acuerdo de las principales partes interesadas en torno a sus compromisos para ejecutar determinadas actividades inmediatas;
- acuerdo de reunirse de nuevo, en un período de tres meses, para examinar las intervenciones realizadas respecto a lo prometido y alcanzar nuevos compromisos sobre la base de los resultados obtenidos o de los problemas que se hayan encontrado;
- designación de un pequeño comité o grupo de acción que experimente intervenciones para afrontar los precios altos de los alimentos;
- determinación de cuestiones pendientes (p. ej., política de fertilizantes, mejoramiento de las principales cadenas de alimentos, redes de protección, etc.) que requieran más consulta en el marco de grupos de trabajo especializados y una mayor labor analítica.

Sería ideal que la población estuviese informada, a través de los medios de comunicación, sobre las decisiones tomadas a través de este proceso.

Los medios también deberán utilizarse para comunicar al público mensajes importantes que faciliten la ejecución de las decisiones tomadas. Se deberá tratar de asegurar que la información sobre las medidas tomadas y los procesos adoptados estén al alcance de todos y sean comprensibles para todos.

2.2 Sustento analítico

Para contribuir al proceso de toma de decisiones anteriormente descrito, es necesario hacer varios análisis rápidos para proporcionar la información necesaria a fin de tomar las decisiones correctas. A continuación, se presentan algunos ejemplos de los tipos de análisis que probablemente serían necesarios (de acuerdo a la situación y a la información disponible):

- analizar la disponibilidad y utilización de los alimentos (balance de alimentos de los principales productos alimentarios);
- analizar la información de los precios de los principales productos alimentarios en los mercados principales y secundarios, las importaciones, las facturas de las importaciones de cereales y la transmisión de precios;
- actualizar o establecer un mapa de la pobreza, la inseguridad alimentaria y nutricional (p. ej., a quién afectarán más los precios altos de los alimentos);
- evaluar la cobertura y el alcance de las redes de protección social actuales, los derechos jurídicos, la recepción de ayuda alimentaria, etc.;
- identificar los agricultores mejor situados para dar una respuesta rápida ante los aumentos de los precios;
- evaluar las políticas vigentes (fiscal, monetaria, agrícola, comercial, industrial, etc.) y sus repercusiones en los precios de los alimentos, y determinar posibles cambios;
- evaluar la capacidad de transporte y distribución de alimentos e insumos (sector privado, ONG, el gobierno) para determinar las mejores opciones a fin de establecer redes de protección social y productiva;
- analizar los factores determinantes de los precios de los alimentos y la distribución del valor añadido y las ganancias a lo largo de las cadenas de alimentos (hacer análisis de las cadenas de valor de los principales productos alimentarios para determinar medidas de corrección);
- verificar si los precios se transmiten a los productores (análisis de la cadena de valor o sistemas de información de los mercados);
- examinar las ventajas y desventajas del flujo de información sobre los mercados;
- hacer análisis con datos objetivos para evaluar si es necesario subsidiar los insumos agrícolas.

Estos análisis, a petición de los grupos de trabajo específicos del grupo de acción (véase 2.1) proporcionarán los datos y la información necesaria para desarrollar las intervenciones apropiadas, y permitirán prever qué tipo de consecuencias podrían tener para las principales partes interesadas.

3 Medidas normativas y programáticas inmediatas

En esta sección se examinan algunas medidas normativas y programáticas disponibles para afrontar los precios altos de los alimentos, presentados en forma de lista. Algunas de las opciones pueden ser más apropiadas que otras, en función de las condiciones del país. No existen soluciones "para todos" que se puedan aplicar con las mismas posibilidades de éxito en todos los países. La combinación de las medidas normativas y programáticas se tiene que adaptar específicamente a las condiciones locales, con el acuerdo de las principales partes interesadas. De lo contrario, tienen pocas posibilidades de éxito.

Algunas de las opciones analizadas —muchas de las cuales ya se han utilizado y cuya reinstauración se está contemplando por algunos gobiernos— no son aconsejables, porque han demostrado no dar buenos resultados en una variedad de contextos.

Los cuadros del Anexo 1 ofrecen un resumen de los principales efectos, condiciones para obtener buenos resultados y precauciones necesarias para cada una de las medidas normativas y programáticas que se examinan en la guía.

3.1 Políticas macroeconómicas

En los países de bajos ingresos (menos de 1 000 dólares EE.UU./persona/día) los alimentos representan un gasto importante de una gran parte de la población. Para las familias más pobres, el gasto en alimentos, en particular, puede representar más del 60 por ciento de sus gastos de consumo. Esto significa que todas las medidas que afecten al consumo de alimentos podrían provocar consecuencias sustanciales en el presupuesto del gobierno. Por ejemplo, modificar los impuestos o los aranceles de artículos alimentarios repercutirá en los ingresos del gobierno. Las subvenciones a los alimentos incrementarán el gasto de presupuesto. Asimismo, si el gobierno decide tomar medidas de apoyo a la producción de alimentos, incurrirá en costos y tendrá que aumentar la proporción de su presupuesto asignada a la agricultura.

Todas estas consecuencias presupuestarias requieren que los gobiernos reduzcan otros gastos, por temor a aumentar el déficit del presupuesto, con las consecuencias negativas que podría producir en la estabilidad económica. Al reducir los gastos del presupuesto es necesario tener cuidado de no reducir el gasto de programas indispensables para el desarrollo (como la instrucción, la salud y la infraestructura), que tienen repercusión a largo plazo en materia de seguridad alimentaria y la pobreza. Respecto al comercio, dependiendo de si el país es exportador o importador de alimentos, los precios altos de los alimentos se traducirán en ganancias o gastos más elevados en divisas, lo que puede repercutir en el tipo de cambio. Estos son los efectos macroeconómicos comunes de los precios altos y de las medidas que los gobiernos pueden tomar para afrontar esta situación.

3.1.1 Movilización de recursos presupuestarios

Muchos de los instrumentos normativos para hacer frente a los precios altos de los alimentos, ya sean dirigidos al comercio (p. ej., reducir los impuestos a las importaciones), al consumo (p. ej., impuestos y aranceles más bajos para los alimentos, subsidios a los alimentos, programas de redes de protección) o a la producción (p. ej., subsidios, programas de producción) necesitarán más recursos presupuestarios. Las consecuencias serán que estos recursos provienen de otros usos (con consecuencias para otras funciones del Estado), o que se dejará crecer el déficit del presupuesto.

- **Déficit del presupuesto.** El déficit del presupuesto tiene un límite aceptable, como lo demostró ampliamente la experiencia de muchos países en desarrollo en los años anteriores al ajuste estructural. Las consecuencias de un gran déficit presupuestario son la acumulación de deuda (siempre que se encuentren fuentes para seguir adquiriendo más préstamos), el déficit comercial, la inestabilidad económica y la pérdida de valor de la moneda. El riesgo de dejar en déficit el

presupuesto por un período largo será la necesaria toma de medidas de estabilización y de ajuste estructural, que han demostrado ser muy costosas desde el punto de vista social.

Precauciones: Hay que evitar los déficit demasiado grandes del presupuesto. Es preferible desviar recursos de otros gastos presupuestarios de menor prioridad, y evitar a la vez recortes en otros programas de desarrollo con consecuencias a largo plazo. Muchos países han tomado medidas en esta dirección, como la aplicación de medidas de austeridad (las Filipinas) y la asignación de más recursos a la inversión agrícola (Argelia y las Filipinas).

- **Aumento de los ingresos del presupuesto.** Esta opción podría tenerse en cuenta en países relativamente más ricos (p. ej., que tengan recursos petroleros o de otros minerales, o un sector industrial o de servicios fuerte) y donde haya un importante flujo financiero. Una medida que ya está en práctica en algunos países emergentes (como Brasil) es imponer un impuesto muy leve a las transacciones financieras. Cuidado, hay riesgo, si el impuesto es demasiado alto, los fondos de capital pueden abandonar el país y el sistema financiero podría sufrir un serio revés.

3.1.2 Tipo de cambio

La política de tipos de cambio provoca considerables efectos en la forma en que los precios internacionales de los alimentos se transfieren a los precios internos, dependiendo de si el tipo de cambio es flotante o fijo una o a varias monedas extranjeras.

En un país cuya **moneda está vinculada al dólar de los Estados Unidos** (como China, Malasia y varios países de América Latina y el Cercano Oriente), la devaluación del dólar provocará el encarecimiento de las importaciones y aumentará el mercado de las exportaciones. El aumento de los precios internos constará, a grandes rasgos, de la tasa del aumento de los precios de los alimentos y la tasa del aumento por la devaluación del dólar EE.UU. Las consecuencias son que los incentivos que ofrece el tipo de cambio probablemente reducirán la **disponibilidad local de alimentos, y tensará la situación alimentaria.**

En los países cuya **moneda está vinculada al euro** (p. ej., el franco centroafricano (CFA) en África occidental y central) la apreciación del euro amortiguará los aumentos de los precios internos. Los aumentos constarán, a grandes rasgos, de la tasa de aumento de los precios de los alimentos menos la tasa del aumento debida a la apreciación del euro. Como consecuencia, los incentivos que proporciona el tipo de cambio podrían mejorar la **disponibilidad local de alimentos y la situación alimentaria será menos tensa.**

En los países con tipo de cambio fijo (vinculado al dólar o al euro, o a varias monedas) la moneda tenderá relativamente a:

- devaluarse si el país es exportador importante de alimentos, lo que promoverá las exportaciones; o bien a
- sobrevaluarse si el país es importador importante de alimentos, lo que alentará el aumento de las importaciones.

Por lo tanto, en ambos casos, es probable que un tipo de cambio fijo **sea negativo para la disponibilidad local**, en comparación con un tipo de cambio flotante.

Devaluación o revalorización de la moneda nacional (o dejar que flote la moneda) podría compensar el cambio observado y, de esta manera, funcionar más bien como desincentivo para las exportaciones (en el caso de los países exportadores, las exportaciones perderán mercado) o para las importaciones (en el caso de los países importadores, las importaciones se harían relativamente más caras). Con todo, las consecuencias para las importaciones y las exportaciones de otros productos deberán aclararse antes de que se tomen decisiones en esta materia.

3.2 Medidas relacionadas con el comercio

La modificación de las políticas y medidas comerciales ha venido siendo la reacción más frecuente de los países para hacer frente al alza de los precios de los alimentos, con el objetivo principal de tratar de proteger el mercado interno frente al aumento de los precios en el mercado mundial. En algunas ocasiones, los países exportadores han aplicado prohibiciones o

Cuadro 1: Regímenes de tipo de cambio y sus repercusiones

	Tipo de cambio flotante	Tipo de cambio vinculado al dólar EE.UU.	Tipo de cambio vinculado al euro
País con elevadas importaciones de alimentos	Es probable que se devalúe la moneda, lo que provocará un aumento más rápido en los precios de las importaciones que en los precios mundiales. Se reducirán las importaciones y la disponibilidad, y se intensificará el aumento de los precios internos Relativamente más favorable para los productores que para los consumidores.	Las importaciones en moneda nacional aumentarán más que los precios mundiales debido a la devaluación del dólar EE.UU. Esto desalentará las importaciones, reducirá la disponibilidad y intensificará el aumento de los precios internos en mayor proporción que con un tipo de cambio flotante. Más favorable para los productores que para los consumidores, que en esta situación resultan muy castigados.	Las importaciones en moneda local no reflejarán plenamente el aumento de los precios mundiales debido a la apreciación del euro. Las importaciones se desacelerarán en menor medida, aumentará relativamente la disponibilidad y los precios internos aumentarán en menor medida. Más favorable para los productores que para los consumidores, pero la situación es menos grave que en las otras dos opciones normativas.
País con elevadas exportaciones de alimentos	Es probable que la moneda se aprecie, lo que provocará un ritmo de crecimiento más lento en los precios de las exportaciones que en los precios mundiales. Se desacelerarán las exportaciones, aumentará la disponibilidad local y el aumento de los precios internos se verá reducido. Relativamente más favorable para los consumidores que para los productores.	Las exportaciones en moneda local aumentarán sus precios en mayor proporción que los precios mundiales debido a la devaluación del dólar EE.UU., lo que fomenta las exportaciones y reduce la disponibilidad local, además de agudizar el aumento de los precios internos. La situación interna será peor para los consumidores que en el caso de tipo de cambio flotante, pero resultará relativamente más favorable para los productores.	Las exportaciones en moneda local no reflejan plenamente los aumentos de los precios mundiales debido a la apreciación del euro. Disminuirá el impulso de las importaciones, aumentará relativamente la disponibilidad y los precios internos aumentarán en menor medida. La situación interna resulta más favorable para los consumidores que en el caso de tipo de cambio sujeto al dólar EE.UU., pero relativamente menos favorable para los productores.

limitaciones a las exportaciones. En otras ocasiones, han aumentado o establecido impuestos a las exportaciones. En los países importadores, la principal medida comercial adoptada ha sido reducir los impuestos a las importaciones.

- **Reducir los impuestos a las importaciones de productos alimentarios, insumos y equipo agrícola.** Los impuestos a las importaciones contribuyen a subir los precios internos de consumo por encima de los precios mundiales, y a reducir los incentivos de importación. Por este motivo muchos países decidieron, en la crisis de 2008, reducirlos, para facilitar las importaciones y limitar la subida de los precios.

Efectos principales:

- El efecto directo de la reducción o eliminación de impuestos a las importaciones de un determinado producto es la disminución del precio del producto importado, lo que contribuye a reducir los precios internos al consumo.
- El impuesto reducido también puede producir efectos indirectos en el caso de la importación de materias primas para la producción de un producto final. Por

ejemplo, el impuesto a las importaciones de gasolina repercute en todos los productos alimentarios ya que la gasolina es un insumo en la producción de alimentos. Por lo tanto, la repercusión total del impuesto a las importaciones es la suma de los efectos directos e indirectos del impuesto, es decir, el impuesto aumenta el precio del mismo producto (es decir, la gasolina) y de todos los demás productos (incluyendo los alimentarios) que lo utilizarán en su producción.

- Reducir los impuestos a las importaciones impulsa las importaciones, ya que representa una reducción de costes. Las hace más interesantes, pero reduce la protección que los productores locales puedan haber disfrutado por la existencia del gravamen.
- La reducción del impuesto a la importación de insumos intermedios (insumos agrícolas, maquinaria) utilizados por los productores internos contribuye a reducir los precios de los productores y, de esta manera, se fomenta su adquisición. Si éste es el caso, tenderá a aumentar la productividad de la agricultura. De esta manera, reducir el impuesto a la importación de las materias primas y productos finales estimulará la

producción interna de alimentos, así como del consumo interno, al hacer que bajen los precios.

- Si la reducción en los impuestos, no se compensa con un aumento de los bienes importados, producirá efectos negativos en los ingresos del presupuesto del Estado, y si el déficit del presupuesto aumenta demasiado tendrá consecuencias macroeconómicas negativas.
- **Exenciones fiscales para los importadores.**
Otra medida para estimular las importaciones a corto plazo y mejorar la disponibilidad de alimentos para el consumo interno es ofrecer exenciones fiscales a los importadores. Algunos ejemplos son eximir del IVA de los bienes de consumo final, y también eliminar el impuesto específico al consumo de bienes de importación como la gasolina, los cigarrillos o el tabaco. Las exenciones fiscales para importadores desempeñan la misma función que reducir los impuestos a las importaciones. En ambos casos, el resultado neto es abaratar las importaciones de bienes de consumo final y materias primas. El efecto neto es impulsar las importaciones, aumentar el suministro interno y el consumo de alimentos a través de precios más bajos.
- **Apoyo financiero o crédito al sector privado para financiar las importaciones de productos alimentarios.** Otra medida para estimular las importaciones son los instrumentos de apoyo financiero, como pueden ser garantías de préstamos o intereses subsidiarios de los préstamos. Estas medidas tienen el mismo efecto que las subvenciones a las importaciones y, por lo tanto, contribuyen a bajar su costo. El efecto neto es un aumento de las importaciones que de lo contrario, no se produciría. Otra medida es aumentar el volumen de las importaciones como consecuencia del apoyo financiero (subsidio o garantía crediticia). Los préstamos para financiar la importación de productos alimentarios aumentará la eficiencia en el suministro de alimentos en caso de que los importadores no pudieran comprarlos sin esta ayuda. Esto se tiene que corroborar a través de una consulta con los principales importadores privados que operan en el país. En caso que

muchos países adopten esta misma medida, los precios mundiales podrían volver a aumentar ya que aumentaría la demanda en el mercado internacional.

- **Reducir los procedimientos aduanales y otras formalidades para la importación de alimentos (ventanilla única) con o sin distender los reglamentos.** Los procedimientos aduanales y otras formalidades son parte de los costos comerciales y pueden incrementar innecesariamente los costos de transacción, en particular en los países en desarrollo. Simplificar estos procedimientos aduanales ayudaría a reducir los costos comerciales y a estimular las importaciones de bienes de consumo final, así como los insumos intermedios que se utilizan en la producción agrícola. La magnitud del impacto de agilizar los procedimientos aduanales dependerá de la generalidad de estos procedimientos y de su grado de limitación sobre el comercio. En el caso de productos alimentarios de primera necesidad o estratégicos, un enfoque de procedimiento único ayudaría a acelerar las importaciones de alimentos.

Los principales efectos que se prevén de la aplicación de esta medida son muy parecidos a los de las dos anteriores, la diferencia está en que tendría consecuencias muy limitadas en el presupuesto del gobierno.

Precauciones: En la medida en que los procedimientos aduanales están ligados a reglamentos para asegurar la inocuidad de los alimentos, la simplificación de esos procedimientos se deberá hacer con cautela a fin de evitar el aumento de los riesgos sanitarios y la inocuidad de los alimentos importados.

- **Hacer contratos a futuro de importaciones de alimentos para asegurar la disponibilidad de alimentos a medio plazo.** Si bien los contratos a futuro de productos alimentarios pueden asegurar una mayor disponibilidad de alimentos a plazo medio, no resolverán el problema de los precios altos de los alimentos, ya que los precios futuros en gran medida fluctúan como los precios en efectivo.

Precaución: Si, como se informó, los especuladores han invertido en los mercados futuros de productos básicos y, por lo tanto, contribuyen al aumento de los precios, hacer que los importadores privados o los organismos

estatales de importación hagan contratos a futuro para las importaciones de alimentos puede agudizar el aumento de los precios debido al incremento de la demanda del suministro de productos. Por este motivo, no se recomienda esta medida normativa a corto plazo.

- **Reducir, prohibir o gravar las exportaciones de productos básicos alimentarios estratégicos.** En condiciones de precios elevados, muchos países productores de excedentes alimentarios se ven ante la tentación de imponer restricciones a las exportaciones, o ya las han impuesto, o bien prohíben directamente las exportaciones. Sin embargo, estas intervenciones podrían agravar la situación del mercado mundial de alimentos y podrían complicar la eficacia de las medidas anteriormente mencionadas. Si los países productores de excedentes alimentarios limitasen las exportaciones, el mercado mundial se reducirá y se volverá más inestable. En este caso, medidas como reducir los impuestos a las importaciones, ofrecer exenciones fiscales a los importadores o instaurar otras iniciativas de apoyo financiero sólo pueden producir efectos muy limitados para asegurar más importaciones o para hacer que haya más alimentos disponibles para las poblaciones locales.

Efectos principales (en el país):

- Las prohibiciones o restricciones a las exportaciones ayudan a mantener un tope en los precios internos y esto ayuda a los consumidores nacionales asegurándoles que los suministros de alimentos se queden en el país.
- Es probable que bajen los precios de los productores, lo que desincentiva un aumento de la producción, creándose así problemas a medio plazo. Los productores de las zonas fronterizas pueden ser los más perjudicados.
- Esta medida también incentiva la salida clandestina de alimentos y el soborno a funcionarios de las aduanas (p. ej., para obtener licencias de exportación).

Precaución: Debido a los graves efectos negativos que puede producir en el país y fuera, no se recomienda esta medida.

3.3 Medidas a favor de los consumidores

Además de las medidas relacionadas con el comercio, examinadas en la sección anterior, hay una variedad de políticas y actividades programáticas que se pueden aplicar para favorecer a los consumidores. Para presentarlas se agrupan en: (i) políticas fiscales; (ii) políticas de gestión del mercado; (iii) redes de protección; y (iv) otras medidas que repercuten en los ingresos disponibles.

Las medidas comunes que se pueden utilizar son: servicios de crédito, exenciones fiscales temporales y reducciones de los aranceles y de otros obstáculos al comercio para ayudar a los agentes del mercado privado a impulsar las importaciones y a suministrar alimentos en todo el país a precios competitivos. Las reservas de alimentos disponibles también se pueden usar para mantener un nivel satisfactorio de disponibilidad de alimentos en el mercado, en particular cuando hay evidencia de que los operadores del mercado están reteniendo sus productos con fines especulativos.

Los precios altos de los alimentos representan una amenaza para los medios de subsistencia de las personas. Para hacer frente a esta situación, especialmente a corto plazo, se pueden fortalecer los sistemas de protección social mediante la ampliación de la cobertura a las personas vulnerables a la subida de los precios. Las redes de protección pueden ofrecer asistencia en forma de alimentos, vales o transferencias de efectivo (condicionales, vinculadas a un trabajo en particular o a la asistencia a los centros de salud, o incondicionales), programas de empleo (alimentos o efectivo por trabajo), alimentación escolar, actividades nutricionales específicas dirigidas a los miembros de las familias que sufren de inseguridad alimentaria, así como a los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y a las personas que viven con VIH/SIDA o tuberculosis y a los miembros de sus familias. También pueden tener planes de seguros. Estas actividades requieren una evaluación y sistemas de selección adecuados para ser eficaces y eficientes y evitar el desperdicio de recursos.

Los gobiernos por lo general ejecutan estas medidas como prioridad en las zonas urbanas porque son fáciles de realizar (se resuelven con más facilidad los problemas de logística) y porque por lo general son la causa principal de problemas políticos. Asimismo, las poblaciones urbanas dependen mucho (más que la población rural) de los

alimentos comprados. Sin embargo, también es importante fortalecer las redes de protección en las zonas rurales ya que representan la mayor zona de concentración de las familias vulnerables, en casi todos los países. Las medidas que adopte el gobierno deberán, en la medida de lo posible, operar a través de canales comerciales privados existentes o mediante la contratación de operadores privados, a fin de evitar la competencia con los canales privados de comercialización y distribución, y su destrucción, ya que serán necesarios cuando se normalice la situación. Sólo en el caso en que no se puedan utilizar los canales privados se combinarán los vales, las transferencias de efectivo y los programas nutricionales con ventas selectivas de alimentos a través de tiendas públicas de alimentos.

3.3.1 Políticas fiscales

- **Reducir o eliminar el impuesto al valor agregado (IVA) y/u otros impuestos a los productos alimentarios.** Varios países han reducido o eliminado impuestos a algunos productos alimentarios. En algunos países donde se carga el IVA, se está contemplado la aplicación de un IVA diferido una variante a la tasa unificada del IVA para todos los productos).

Efectos principales:

- El aumento de los precios al consumidor de los productos alimentarios disminuirá por la cantidad del impuesto. Esto contribuirá a mejorar la capacidad de compra de los consumidores, en particular la de los segmentos más pobres de la población para los que el gasto alimentario constituye una parte relativamente más grande de sus recursos/presupuesto (60 por ciento o más). En consecuencia, se prevé que esta medida limite la disminución del consumo de alimentos debida a los elevados precios de los alimentos.
- Reducir los impuestos significa reducir los ingresos del presupuesto del Estado. El gobierno tendrá que decidir el gasto del presupuesto a recortar, y considerar la reducción de ingresos dentro del presupuesto del estado.

Existe el riesgo de que los minoristas no modifiquen los precios de los alimentos en

proporción a la reducción del impuesto, por lo que ellos resultarían ser los beneficiarios de parte o la totalidad de la reducción fiscal. Esto puede suceder cuando hay poca competencia.

Condiciones para obtener buenos resultados:

Como medida complementaria para reducir los riesgos se debe dar seguimiento a los precios y controlar las repercusiones de la reducción del impuesto sobre los precios. También deberá contemplarse la posibilidad de imponer multas a los minoristas que no transfieran la baja del impuesto en los precios al consumidor. Esta medida puede tener más éxito en los mercados donde hay competencia. La reducción selectiva o eliminación de impuestos de ciertos alimentos escogidos por su importante función en la alimentación de las familias pobres (p. ej., cereales secundarios o quebrados) permitirá un elemento de autoselección por parte de los pobres y reducirá de esta manera las pérdidas. También se pueden seleccionar productos alimentarios en función de su contribución nutricional para grupos especiales, como las mujeres gestantes, los niños en edad de destete o los enfermos y débiles.

- **Eliminación de obstáculos e impuestos.** En muchos países los gobiernos o autoridades locales aplican impuestos vehiculares a los transportistas. Esto contribuye al aumento del diferencial de precios entre las zonas de producción (o puntos de importación) y los principales mercados de consumidores. En períodos de alza de los precios, los gobiernos locales han considerado imponer controles al desplazamiento de los suministros de alimentos que atraviesan los límites de los distritos, lo que acentúa las variaciones de los precios de los alimentos y fomenta prácticas corruptas entre los funcionarios locales. Eliminar los controles del desplazamiento y los impuestos de los alimentos facilitaría el transporte de los productos hacia los mercados de consumo, ayudaría a mitigar las variaciones de los precios entre las localidades y ofrecería a los consumidores precios más bajos y a los productores precios más altos, que con la imposición de controles de desplazamiento.

Efectos principales:

- Se reducirá el diferencial de precios entre zonas productoras (o puntos de importación)

y los principales mercados de consumo. Dependiendo de la estructura del mercado, el beneficio de esta reducción se distribuirá de forma diferente entre los productores (importadores), los consumidores y los intermediarios. Los productores se beneficiarán por el aumento del precio de sus productos. Esto los alentará a producir más en la siguiente temporada. Los consumidores se beneficiarán de la reducción de los precios de los minoristas, lo que contribuirá a mejorar la capacidad de compra de los consumidores. En consecuencia, se prevé que esta medida limite la reducción del consumo de alimentos derivada del aumento de precio de los alimentos.

- Reducir los impuestos vehiculares significa reducir los ingresos de los gobiernos/autoridades locales. Esto repercutirá en su presupuesto y mermará la capacidad de financiar su desarrollo y otras actividades. El gobierno tendrá que decidir si se puede compensar dentro del presupuesto del Estado y en qué condiciones.

Existe el riesgo de que los intermediarios no modifiquen los precios de los alimentos en proporción a la reducción del impuesto, por lo que ellos resultarían ser los beneficiarios de parte o la totalidad de la reducción fiscal. Esto puede suceder cuando hay poca competencia.

Esta medida presenta la limitación de la aplicación selectiva de la exención del impuesto vehicular a los productos alimentarios, en concreto cuando el transporte de alimentos entre las zonas productoras y los mercados de los centros urbanos se mezcla con el transporte de otros productos, como sucede en muchos países de África.

Medidas complementarias:

- Seguimiento de los precios en los mercados de zonas de producción excedentaria y en los principales mercados de consumo para controlar las repercusiones de la eliminación del impuesto en los precios; también podría contemplarse la posibilidad de imponer multas a los transportistas que no reflejen la baja del impuesto en los precios al consumidor, aunque, como se ha mencionado anteriormente, la aplicación de

esta medida presenta limitaciones en su seguimiento. .

- El gobierno puede buscar una medida de compensación para compensar a las autoridades locales por la pérdida de una parte de sus ingresos.

Condiciones para obtener buenos resultados: Se debería considerar la posibilidad de imponer multas a los minoristas que no transmitan la reducción del impuesto en los precios al consumidor. Esta medida puede tener más éxito en los mercados donde hay competencia. Para su simplificación, esta medida podría aplicarse en las carreteras que conectan las principales zonas productoras con los principales mercados de consumo.

Precauciones: En el caso en que el transporte de alimentos esté en su mayor parte mezclado con el de otros bienes, esta medida no será eficaz a menos que se aplique a la totalidad de los bienes transportados. Si se elige esta opción, es necesario evaluar atentamente las consecuencias para los presupuestos de las autoridades locales.

- **Reducción fiscal del combustible para el transporte.** Casi en todos los países el combustible/gasolina es un producto sujeto a altos impuestos, que representan una parte importante de los ingresos para el presupuesto del gobierno. El combustible/gasolina también es una parte importante del costo del transporte, incluido el transporte de alimentos, que es un producto relativamente voluminoso.³ En 2008, la subida de los precios de los alimentos coincidió con un alza de los precios del petróleo. Esto provocó un aumento en los precios de los combustibles y la gasolina. Dado que los impuestos, por lo general, se fijan en proporción al precio básico del combustible, el impuesto aumentó con la subida del precio del petróleo. En este contexto, se podían contemplar dos posibilidades: (i) ajustar el porcentaje del impuesto sobre el combustible/gasolina a la baja con el fin de mantener estable la cantidad efectiva pagada por unidad

³ En algunos países, particularmente en África, una parte considerable de los alimentos se transporta en vehículos pequeños que pueden funcionar con gasolina. En otros, el grueso de los alimentos puede transportarse en camiones que funcionan con combustibles.

de combustible a una tasa fija, y conservar así los ingresos del gobierno por el combustible. Esta cantidad podría ser una suma fija en vez de un porcentaje; (ii) reducir el porcentaje del impuesto para compensar, en parte, el aumento de los precios del petróleo.

Efectos principales:

- El diferencial de precios entre las zonas productoras (o puntos de importación) y los principales mercados de consumo se reducirá. Dependiendo de la estructura del mercado, el beneficio de esta reducción se distribuirá entre los productores (importadores), los consumidores y los intermediarios. El beneficio de los productores será derivado del aumento de los precios pagados por sus productos. Lo que les estimulará a aumentar la producción en la siguiente temporada. Los beneficios para los consumidores vendrán de la reducción de los precios minoristas. Esto contribuirá a mejorar la capacidad de compra de los consumidores. En consecuencia, se prevé que esta medida limite la reducción del consumo de alimentos (debido a los precios altos de los alimentos) entre los consumidores.
- La reducción de los precios de los combustibles o gasolinas podría traducirse en una baja relativa de los ingresos (estables o reducidos) del presupuesto del Estado (según la opción que se tome). Esto puede repercutir en la capacidad del Estado de financiar el desarrollo y otras actividades y requiere decidir qué partida del presupuesto se podría recortar para compensar una posible reducción de los ingresos.

Una dificultad en la implementación de esta medida es la de aplicar una reducción exclusiva al transporte de productos alimentarios, o incluso al transporte de bienes. Esta medida es particularmente compleja en países donde el transporte de alimentos entre las zonas productoras y los mercados urbanos se mezcla con el transporte de otros productos básicos.

Condición para obtener buenos resultados:

Cuanto más especializado sea el transporte más fácil será hacer una reducción fiscal selectiva. Delo contrario, podrían producirse enormes pérdidas.

- **Otras exenciones y beneficios fiscales** que podrían contemplarse, como la exención (selectiva) del impuesto sobre la renta, no beneficiarán realmente a las categorías más pobres de la población, sino más bien a los miembros de la clase media que forman parte de la economía formal y pagan impuestos sobre la renta (p. ej., los funcionarios públicos). Si bien esto no afectará a la población más vulnerable, puede contribuir a aplacar a algunos de los manifestantes con mayor presencia de las zonas urbanas.

3.3.2 Políticas de gestión del mercado

En muchos países se ha observado que cada vez que suben los precios de los alimentos el suministro en los mercados es muy escaso. Dependiendo del país de que se trate, la falta de alimentos disponibles en los mercados puede deberse a las malas cosechas o a una tendencia de los agricultores y los comerciantes a formar reservas para colocarlas en los mercados cuando aumenten todavía más los precios. Los gobiernos tienen diversas opciones para afrontar esta situación: pueden importar o facilitar las importaciones (ya se comentaron algunas medidas en la sección anterior); colocar las reservas disponibles existencias en el mercado de reservas públicas o privadas; o pedir más ayuda alimentaria. Cada una de estas opciones tiene sus ventajas y desventajas. La elección del enfoque o combinación de enfoques conveniente dependerá de la situación particular y de las oportunidades de cada país.

La mayoría de las políticas de gestión del mercado (aparte de las que se ocupan del comercio y los impuestos) orientadas a bajar o controlar el aumento de los precios de los alimentos presentan el riesgo de delegar la comercialización de alimentos y productos agrícolas en las organizaciones públicas. La experiencia demuestra que esta situación perjudicaría a la empresa privada, en el ámbito de la producción, la comercialización o el almacenamiento. Los periodos de crisis, tensan la situación política y del mercado en muchos países, por lo que es indispensable crear confianza entre el gobierno y el sector privado para mejorar las condiciones del mercado.

- **Impulso a las importaciones de alimentos financiados por la balanza de pagos,**

financiación de las importaciones y apoyo al presupuesto. Los países en desarrollo de bajos ingresos con déficit del presupuesto necesitarán recibir apoyo en el presupuesto y en la balanza de pagos para afrontar el aumento en la facturación de las importaciones de alimentos y la subida de los costos de la energía. Además de la importante función de los acuerdos financieros compensatorios, como los que puede proporcionar el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los servicios que ofrece el Banco Mundial (BM), los gobiernos buscar socios alternativos a fin de incrementar el apoyo a su presupuesto y reducir las limitaciones que sufren para financiar las importaciones. Si no se logra movilizar fondos adicionales se corre el riesgo de poner en peligro importantes programas y proyectos de desarrollo ya que los escasos recursos nacionales se invertirían en satisfacer las necesidades inmediatas de importar alimentos.

En países donde una gran parte de la población es pobre y sufre inseguridad alimentaria (p. ej. más del 30 por ciento antes del aumento de los precios de los alimentos), puede ser menos costoso importar más alimentos utilizando medidas financieras de apoyo y ponerlos al alcance de la población a través de los canales de distribución del mercado, que recurrir a los mecanismos corrientes y costosos de distribución selectiva de ayuda alimentaria. Cuando el aumento de las importaciones se complementa con vales para alimentos (véase más adelante), la distribución selectiva de alimentos subvencionados se puede combinar con una mayor disponibilidad de alimentos en los canales de distribución del mercado. Para esto puede ser necesario establecer algunos contratos formales con importadores o comerciantes del sector privado, se podría desalentar la especulación y ofrecer las señales correctas para impulsar la liberación de las existencias privadas.

Efectos principales:

- La disponibilidad de alimentos aumenta en los canales de distribución del mercado, lo que ayuda a evitar aumentos acelerados de los precios por encima de los precios paritarios debido a escasez real o creada de alimentos.

- Anunciar esta medida e intervenir su aplicación puede aumentar de inmediato la disponibilidad en los mercados locales en situaciones en las que los operadores estuvieran reteniendo sus existencias con fines especulativos.
- También hay alimentos disponibles para aplicar las distintas modalidades de redes de protección mencionadas en la sección 3.3.3.
- Si muchos países utilizan este enfoque, los precios los alimentos podrían aumentar más.

Precauciones: Es importante que este enfoque se ejecute en consulta con los operadores privados. No debe propiciarse que el sector público intervenga de nuevo en la comercialización de alimentos. Esto debilitaría al sector privado y crearía problemas la situación se "normalizara" de nuevo. También podría crear dificultades para encontrar las cantidades de alimentos necesarias, con la rapidez suficiente y a precios razonables en los mercados mundiales.

- **Ayuda alimentaria en especie.** La ayuda alimentaria puede desempeñar un papel decisivo para salvar vidas a corto plazo en países pobres donde grupos muy vulnerables de la población afrontan penuria alimentaria y grave falta de acceso a los alimentos. La comunidad internacional tiene mucha experiencia, en particular del Programa Mundial de Alimentos (PMA), en proporcionar grandes cantidades de ayuda alimentaria y con gran rapidez. Sin embargo, el costo de este enfoque es muy elevado (1 dólar EE.UU. de valor de los alimentos que se distribuyen cuesta 2 dólares EE.UU. a su llegada a los beneficiarios). Este enfoque es más acertado cuando no hay disponibilidad en el país y no se pueden comprar rápidamente los alimentos a través de los canales tradicionales de importación (véase el enfoque anterior).

Efectos principales:

- Aumento rápido de los alimentos disponibles para ejecutar de inmediato las diversas modalidades de redes de protección para salvar vidas, comentadas en la sección 3.3.3.
- Posiblemente algún efecto de disminución en los precios del mercado de los alimentos, de acuerdo a la cantidad de

ayuda alimentaria que se suministre.

Precaución: Es importante que este enfoque se ejecute cuando se haya confirmado la disponibilidad insuficiente de alimentos en el país, y cuando implicaría demasiado tiempo adquirir los alimentos urgentes a través de los canales "normales" de importación.

- **Confiscación de existencias privadas (adquisición forzosa).** En situaciones de crisis, algunos países podrían embargar las existencias privadas y obligar a sus propietarios a poner en el mercado los alimentos que almacenan. Esta medida puede tener consecuencias diversas, dependiendo de cómo se aplique. Se pueden adoptar diferentes enfoques, tres de los cuales se mencionan a continuación: (i) se colocan los bienes en el mercado y los propietarios obtienen el precio actual de mercado; (ii) el Estado compra los bienes a precios de mercado, y los pone en el mercado o los destina a programas de protección social; (iii) el gobierno compra los bienes a precios bajos y los destina a programas de protección social.

Efectos principales:

- Aumento inmediato de la disponibilidad de alimentos.
- Opción (i): resistencia de los propietarios de los alimentos que pueden tratar de ocultar algunas de sus existencias, y renuencia de los operadores privados a mantener existencias en el futuro (por temor a las requisas, que reducen la rentabilidad prevista del almacenamiento).
- Opción (ii): como en la opción (i), con la consecuencia adicional de que el gobierno tiene que movilizar recursos para comprar los alimentos y venderlos de nuevo, con lo que participa directamente en la comercialización (ver abajo).
- Opción (iii): así se reducen al mínimo los costos para el presupuesto del Estado pero aumentan los riesgos de que los propietarios oculten sus reservas, participen en el mercado negro y se nieguen a almacenar alimentos en el futuro.

Precaución: Esta medida sólo se debería utilizar en

situaciones muy extremas y en condiciones excepcionales, ya que puede intensificar otras crisis de alimentos en el futuro (el año siguiente).

- **Liberación gradual de los alimentos de las reservas públicas** para reducir el aumento de los precios o ayudar a los más vulnerables. Esto se hizo en Burkina Faso en 2008, por ejemplo. Si bien las reservas de alimentos presentan sus niveles más bajos en decenios, hay algunas reservas que muchos países mantienen en el país para proporcionar suministros alimentarios en caso de emergencias, como sequías, catástrofes naturales o conflictos civiles. Estas reservas se pueden liberar gradualmente al mercado para contribuir a mantener los niveles de precios, o se pueden distribuir entre los que no pueden comprar alimentos en el mercado por falta de recursos financieros.

Retrospectivamente, la oposición de muchos países a mantener grandes reservas de alimentos (con el argumento de que es costoso mantenerlas y se incurre en muchas pérdidas con el tiempo) no parece adecuada en una situación de alza de los precios de los alimentos, que hace más difícil comprar alimentos en el mercado internacional. Los países que generaron reservas financieras (especialmente si están en dólares) han visto reducir rápidamente las cantidades de alimentos que se pueden comprar con el dinero ahorrado, mucho más rápidamente que si se hubieran almacenado las reservas de alimentos. Esto puede reforzar la idea de mantener reservas de alimentos en el futuro.

Efectos principales:

- Opción (i): sacar las existencias al mercado (venta a los mayoristas a precios de mercado); de acuerdo a las cantidades liberadas, podría reducir los precios de los alimentos o evitar que sigan subiendo en esos mercados (es probable que sean principalmente los mercados urbanos) donde se estén liberando los alimentos. Sin embargo, este efecto puede ser de corto plazo, dependiendo del tamaño de las reservas disponibles, pero podría ayudar a colmar el déficit mientras llegan las importaciones. Esto beneficiará a los consumidores que compran en esos



©FAO/Giulio Napolitano

mercados en particular.

- Opción (ii): usar las reservas de alimentos para distribuir las entre los grupos vulnerables. Dependiendo de la cantidad que se pueda liberar y el tamaño de las raciones, un número determinado de familias vulnerables podría beneficiarse temporalmente de este socorro. Parte de estos alimentos, por ejemplo, podrían destinarse a programas de alimentación escolar en las partes más pobres de las ciudades o en zonas rurales pobres. O se podrían usar como incentivo de apoyo a los centros de salud. Se debe prestar atención en evitar que el suministro de cereales a precios bajos se venda a personas privilegiadas, que podrían venderlos después a precios altos del mercado con ganancia económica.

Condición para obtener buenos resultados: las reservas disponibles deben ser lo suficientemente grandes para repercutir en los mercados o permitir la realización de un programa eficiente de distribución de alimentos.

Precauciones: Es dudoso que la mayoría de los países tengan reservas con volumen adecuado para repercutir eficientemente en los

precios del mercado. La reconstitución de reservas/existencias de protección (como se hizo en Níger en la crisis de 2008) se debería planificar en el momento de liberar las existencias en el mercado, para evitar agotar las existencias. Cuando se tiene reservas sustanciales, es necesario coordinar estrechamente su liberación con el sector privado a fin de no perturbar el mercado y evitar que las actividades comerciales y las importaciones dejen de ser rentables para el sector privado.

- **Control de precios regulatorio en los principales productos alimentarios básicos:**

El gobierno fija un nivel de precios de una selección de productos alimentarios, vigila que se respeten los precios fijados y castiga o impone gravámenes a los que no acaten la norma. Esta medida podría resultar popular para los gobiernos porque sólo supone el costo de la vigilancia de los precios. Zimbabwe es un ejemplo reciente de un intento del gobierno de controlar los precios, y las imágenes de los estantes vacíos que se vieron en consecuencia en los supermercados del país aparecieron muchas veces en las noticias internacionales. Otros países que han adoptado este sistema son Benín, Camerún, China, Ecuador, Haití, México, Rusia y el Senegal.

Efectos principales:

- Los consumidores se benefician de precios estables y no tienen que reducir su consumo de alimentos como si se hubiera permitido aumentar a los precios, siempre que esta medida no reduzca la disponibilidad (véase más adelante). Todos los consumidores se benefician potencialmente igual, pobres o ricos. Lo más probable es que este control funcione mejor en las zonas urbanas que en las rurales, por lo que es probable que la población urbana se beneficie relativamente más de esta medida.
- Los minoristas obligados a vender a precios fijos a los consumidores pagarán menos a los mayoristas, que a su vez pagarán menos a los productores.
- En consecuencia, habrá menos bienes en el mercado y se formará un mercado negro con precios más altos. Esto será negativo para los consumidores, que tendrán que comprar alimentos a precios mucho más elevados (precios de mercado sin intervención con cargo adicional relacionado al riesgo).
- Los productores a los que se paga menos planificarán producir menos en la temporada siguiente, lo que acrecentará el problema de alimentos para el siguiente año.

Precauciones: A menos que el sector privado pueda obtener una ganancia aceptable no realizará actividades comerciales. Si el control de precios del gobierno hace que la actividad no sea rentable para los comerciantes, no comercializarán los cultivos a precios controlados, lo que creará escasez de alimentos básicos y largas colas de personas que tratan de obtener los limitados suministros. Cuando se controlan los precios de los alimentos, la consecuencia siempre es la escasez.

Además, los controles de los precios llegarán al sector agrícola. El control de los precios minoristas obligará a los compradores de cultivos ofrecer precios más bajos a los agricultores, lo que les desincentivará de producir más alimentos en la siguiente temporada. De esta manera, una consecuencia del control de precios puede ser la reducción del suministro, lo que, desde luego, hará subir más todavía los precios. Por todos estos motivos, no se recomienda esta medida.

3.3.3 Redes de protección

Los programas de redes de protección comentados incluyen transferencias de alimentos o de efectivo y subsidios a los alimentos, con el objetivo de ayudar a las familias vulnerables en situaciones de crisis a mantener un consumo adecuado de alimentos y evitar que se agoten sus activos. Estas transferencias pueden ser condicionadas o no condicionadas, universales o selectivas para determinados grupos de la población. Las redes de protección se pueden proveer de: alimentos, de las reservas públicas o privadas, importaciones o ayuda alimentaria en especie; transferencias de efectivo y subvenciones, del presupuesto nacional o la ayuda internacional. Estas diferentes fuentes se analizan en la sección 3.3.2. En esta sección se tratan los distintos tipos de intervenciones de redes de protección. Las cuestiones importantes que hay que tener en cuenta al principio, al formular intervenciones de redes de protección y, en particular, subsidios universales a los alimentos, son las características que determinan si se deberán ejecutar (y los beneficiarios, en el caso de las redes de protección selectivas) y las estrategias de salida. Estas medidas fueron ampliamente adoptadas o fueron incrementadas durante la crisis de 2008 en países de ingresos medios como el Brasil, China, Egipto, Etiopía, Indonesia, México, Sudáfrica y Túnez, así como en países de bajos ingresos como Mozambique y Sri Lanka.

- **Transferencias de efectivo y vales para alimentos.** Estos programas suponen la distribución de efectivo o de vales con los que los beneficiarios pueden comprar alimentos en el mercado o en tiendas especiales. Por lo general, estos programas se dirigen a un grupo de familias vulnerables seleccionadas o a regiones específicas. La selección también puede ser producto de la participación de los beneficiarios en determinadas actividades (autoselección mediante actividades de efectivo por trabajo, para dar mantenimiento o establecer infraestructura de transporte, almacenamiento, mercado o producción; efectivo por asistir a clínicas de salud, etc.).

Efectos principales:

- Los beneficiarios de las transferencias de efectivo pueden usar este dinero extra para

comprar alimentos u otros artículos o servicios, lo que contribuye a incrementar su bienestar.

- El canjeo de vales de alimentos se puede limitar a ciertos tipos de alimentos determinados por la relación costo/beneficio nutricional (p. ej., cereales secundarios) o población seleccionada (p. ej., alimentos para destete).
- Ambos pueden contribuir a mantener la ingesta de calorías y la calidad de la alimentación, y contribuir así a evitar el hambre y los daños de largo plazo en el desarrollo de los niños.
- En comparación con el subsidio de un producto determinado, o con la distribución en especie (véase más adelante), los vales o la ayuda en efectivo puede ayudar a mantener la calidad de la alimentación.
- Si no hay alimentos disponibles en el mercado, las transferencias pueden producir efectos inflacionarios que se traducirían en mayores aumentos de los precios locales de los alimentos.
- En algunos casos los vales para alimentos pueden convertirse en moneda paralela que se puede usar con fines distintos a la adquisición de alimentos. La distribución de efectivo evidentemente facilita aún más la desviación hacia otros usos distintos de la adquisición de alimentos.
- Este sistema puede estar sujeto a pérdidas y malversación de fondos y alentar prácticas corruptas. La transparencia en la elegibilidad, asignación de presupuesto y responsabilidad, así como los mecanismos de recurso en todos los niveles pueden ayudar a reducir estos riesgos.
- También crea algunos riesgos de seguridad (robos).
- Si los vales sólo se aceptan en tiendas especiales (públicas), es probable que esto debilite el sistema privado de comercialización y distribución de alimentos.
- Dependiendo del tamaño del programa y de la fuente de financiación, estas medidas pueden producir efectos negativos en las finanzas públicas (déficit en el presupuesto) con posibles consecuencias graves.

Condiciones para obtener buenos resultados: Si los mercados funcionan, y hay bienes disponibles suficientes para evitar efectos inflacionarios, las transferencias de efectivo son más adecuadas ya que también pueden producir efectos multiplicadores positivos en la economía local.

- **Distribución de alimentos en especie.** A través de este tipo de programas se suministran alimentos en especie a los beneficiarios a través de un sistema especial de distribución. Se pueden suministrar alimentos (raciones individuales o para familias) de manera generalizada, o para una selección de grupos, o bien se pueden distribuir ligados a determinadas actividades (a través de diversos programas como el intercambio de trabajo por efectivo o vales, alimentación escolar, hospitales, etc.). Los alimentos distribuidos se pueden comprar localmente (si los hay disponibles), se pueden adquirir en otras partes del país o importarse mediante adquisición gubernamental o a través de ayuda alimentaria. Esta medida se adoptó en 2008 en Afganistán, Bangladesh, Burkina Faso, Camboya, China, Honduras, la India, Kenya, Madagascar, Mozambique y el Perú.

Efectos principales:

- Los beneficiarios tienen acceso directo y gratuito a una determinada cantidad (ración) de alimentos. Esto contribuye a incrementar su bienestar.
- La adquisición local de los alimentos, podría ayudar a incrementar la demanda y a estimular la producción. Sin embargo, en el caso de disponibilidad limitada, las compras locales producirán un efecto inflacionario y contribuirán a subir más los precios.
- La compra de los alimentos en otra región o en el extranjero, podría reducir los precios locales. Se deberán calcular cuidadosamente las cantidades para evitar bajar los precios al grado de que ya no les interesen a los productores. El efecto se manifestaría en la siguiente temporada agrícola.
- Dependiendo del contenido de la ración, se podrían crear nuevos hábitos alimentarios.
- En algunos casos, algunos de los alimentos distribuidos podrían ser vendidos por los beneficiarios (este efecto puede resultar

negativo o positivo ya que puede fomentar el intercambio de otros productos de primera necesidad) .

- Este sistema puede estar sujeto a pérdidas y alentar prácticas corruptas. La transparencia en la elegibilidad, asignación y responsabilidad, así como los mecanismos de recursos en todos los niveles pueden contribuir a minimizar estos riesgos.
- También genera algunos riesgos para la seguridad (robos).
- La medida producirá efectos negativos en las finanzas públicas (déficit del presupuesto) con posibles consecuencias macroeconómicas serias, dependiendo del tamaño del programa y de las ayudas para su financiación.

Condiciones para obtener buenos resultados:

Cuando los mercados son poco maduros, o hay escasez del suministro de alimentos, la distribución de alimentos en especie, por lo general, es aconsejable a corto plazo. Lo ideal es distribuirlo a través de diversos programas, como los de alimentos por trabajo, alimentación escolar o distribución general en situaciones extremas. La distribución de alimentos puede trastornar la producción local, los mercados de trabajo y las pautas de consumo, es importante que los alimentos distribuidos sean de producción local (si hay disponibilidad). La adquisición local presenta la ventaja de estimular la producción y los mercados agrícolas, así como el crecimiento. Si la adquisición local provocase un aumento de los precios, sería preferible traer los alimentos de otras partes.

- **Subsidio universal a los alimentos.** Este tipo de intervención acarrea el suministro de un subsidio en los artículos alimentarios (por lo general limitado a una selección de alimentos básicos). Desde el punto de vista de su ejecución, no es fácil determinar en qué etapa de la cadena de comercialización se puede aplicar mejor el subsidio. Una posibilidad es aplicarlo a las importaciones (las importaciones pagan el precio CIF menos un subsidio pagado por el Estado) y dejar que los alimentos sigan circulando a través de los canales normales de comercialización. Otra es vender alimentos subvencionados en tiendas especiales

accesibles para todos (por lo general en cantidades limitadas para evitar la reventa en el mercado). Otras posibilidades son subvencionar la agroindustria (molinos, hornos, ingenios azucareros, etc.) para asegurar que el precio minorista se mantenga por debajo de un valor determinado. Este tipo de subsidio, aplicado a una selección de alimentos básicos, se ha adoptado en Bangladesh, Ecuador, Egipto, el Líbano, Marruecos, el Senegal y Yemen. En cambio, otros países (como Djibouti) eliminaron los impuestos a los alimentos básicos en la crisis de 2008, como alternativa para mantener los precios bajos.

Efectos principales:

- Todos pueden tener acceso a los alimentos subsidiados, lo que contribuye a incrementar el bienestar. Se puede limitar el subsidio a los alimentos básicos y a otros alimentos (de calidad secundaria) de forma que beneficie a los segmentos de la población que sufren hambre y son más pobres.
- Si todos los segmentos de la población, y no sólo los que sufren de inseguridad alimentaria, se benefician de los subsidios universales, sus efectos pueden ser regresivos . En este contexto esta medida resultaría extremadamente costosa para el gobierno y producirá efectos negativos en las finanzas públicas (déficit del presupuesto), con posibles serias consecuencias macroeconómicas. En el pasado, los subsidios a los alimentos han hecho que los gobiernos afronten grandes dificultades financieras, con consecuencias inflacionarias. Este fue uno de los factores que llevó a la ejecución de los muy impopulares programas de ajuste estructural en el decenio de 1980 y principios de los años 90.
- Se pueden reducir significativamente los costos limitando el subsidio a los alimentos básicos y otros alimentos que sólo consumirían los segmentos de la población que pasan hambre y los más pobres de la población.
- En caso de racionamiento, podría crearse un mercado negro en el que los precios serían mucho más altos que en ausencia del subsidio.

Precauciones:

- Si los alimentos se venden a través de los canales de comercialización normales, es necesario realizar acuerdos con los principales operadores del mercado para evitar que se beneficien de una parte del subsidio y asegurar que se lo refleja en los precios al consumidor. Será necesario vigilar los precios, con algún tipo de desincentivo por no respetar los acuerdos. Se puede utilizar la amenaza de recurrir a los canales públicos para convencer al sector privado de que colabore, ya que la opción sería devastadora para ellos.
- Si los alimentos circulan por los canales públicos esto debilitará todos los canales del sector privado. No se recomienda esta opción.
- Es difícil eliminar los subsidios universales una vez que se establecen. Se afincan. La abolición de esa política afrontará una resistencia significativa por parte de los consumidores, incluso cuando bajen los precios mundiales. Al establecerla es importante decidir el nivel de precios que detona los subsidios. Indexar este nivel en cierta medida respecto al costo general de vida, o suavizar el procedimiento para absorber la crisis de los precios permitiría una reducción gradual del subsidio a los alimentos y, a fin de cuentas, su eliminación completa cuando se normalicen más las condiciones del mercado. El precio detonante y este proceso deberán negociarse con las partes interesadas en el momento en que se esté estableciendo el subsidio.
- Los subsidios a los alimentos también comportan el riesgo de alentar el contrabando de alimentos desde las zonas fronterizas hacia los países vecinos, donde no hay subsidios (necesidad de armonización de las políticas entre un grupo de países de la misma subregión).

Observaciones adicionales sobre las redes de protección:

- Selección. Hay un considerable debate sobre si deben ser selectivos los programas de redes de protección o no, y los criterios de selección.

Independientemente de la estrategia que se utilice, es fundamental asegurar que la estrategia de selección y/o la estructura del programa de transferencia garantice la participación de los grupos más vulnerables, o esté acompañada de otras medidas para llegar a los que tienen necesidad, que de otra forma quedarían excluidos. Por ejemplo, un programa de transferencia que dependa del suministro de mano de obra sólo es accesible para las personas físicamente aptas y podría excluir, por lo tanto, a los ancianos o a los discapacitados; un programa de alimentación escolar sólo llegará a los niños en edad escolar, pero no a los preescolares. Todos los criterios de selección deberán ser transparentes y no discriminar por motivos de sexo, raza, religión ni situación social.

- Proceso. Se difundirá activamente y explicará información sobre las redes de protección, los criterios de participación y de selección, las autoridades locales responsables, las asignaciones de presupuesto y los mecanismos de recursos a fin de mantener el apoyo público, atenuar posibles tensiones, incrementar la eficacia y proteger los derechos de las personas. Esto también impedirá que se produzcan pérdidas y desalentará la corrupción.
- También es posible subvencionar artículos de consumo no alimentario para producir efectos en los ingresos disponibles para la compra de alimentos (efecto análogo al del efectivo o los vales).
- Ajustes. En situaciones en las que están subiendo los precios, las transferencias de efectivo tienen que ajustarse para mantener su poder de compra. Por ejemplo, en Malawi, la Transferencia de alimentos y efectivo y la Transferencia de efectivo de emergencia de Dowa se ajustan a las variaciones de los precios de los alimentos. A menos de que se haga este ajuste, el valor de la transferencia de efectivo —y por lo tanto su eficacia para proteger el consumo de alimentos y los medios de subsistencia de las familias— disminuirá con el aumento de los precios de los alimentos. Esto sucedió recientemente en Etiopía y en Kenya. Sin embargo, una ejecución cuidadosa puede evitar crear demandas insostenibles en el presupuesto nacional e incentivos nocivos en las familias.

- Interacción entre la red de protección y las intervenciones de desarrollo. Es extremadamente importante considerar la interacción entre las redes de protección y las intervenciones de "desarrollo" a fin de crear posibles sinergias y evitar que un tipo de intervención debilite a otro. Por ejemplo, si el programa de transferencia está concebido para alentar la inversión en insumos agrícolas, las transferencias de efectivo se pueden formular en apoyo a la producción agrícola. Por otra parte, una transferencia de alimentos en un contexto de mercados que funcionan bien puede trastornar los intentos de desarrollar el mercado de alimentos o la producción agrícola. Al determinar las posibles sinergias y conflictos, es decisivo seleccionar un conjunto de intervenciones que se complementen para lograr objetivos de corto y de largo plazo, y ajustarlas conforme se modifiquen las circunstancias a lo largo del tiempo.

3.3.4 Otras medidas que repercuten en los ingresos disponibles

Muchos países también han tomado decisiones que repercuten directamente en los ingresos disponibles de determinadas familias (además de las redes de protección reseñadas en la sección anterior, 3.3.3). Por ejemplo, algunos países (como el Camerún) aumentaron los salarios y las primas para vivienda de los trabajadores del gobierno. Estas medidas y otras se comentan brevemente a continuación

- **Aumento salarial en el servicio civil y otros beneficios.** En algunos países, debido al malestar social en algunas zonas urbanas, se decidió aumentar los salarios y otros beneficios en el sector público. Si bien esta medida puede ayudar a reducir las tensiones en las zonas urbanas (en particular en las ciudades "administrativas" donde el personal civil constituye una parte importante de la población), no ayuda directamente a las categorías más pobres de la población que trabajan en actividades de carácter informal. En realidad, en algunos casos puede incluso perjudicarlas. Estos tipos de medidas han sido adoptados por algunos países: salarios más altos (Camerún); primas más altas para vivienda (el Camerún); costo reducido de la electricidad (Burkina Faso).

Efectos principales:

- Aumentarán los ingresos de los empleados públicos y mejorará su capacidad de comprar alimentos.
- Los salarios del sector privado podrían bajar, lo que contribuirá a mermar la competitividad de la economía y provocar efectos inflacionarios.
- El aumento de los salarios y los beneficios contribuirá a deteriorar la situación del presupuesto del Estado, con consecuencias macroeconómicas en el caso de un déficit del presupuesto, que ya se discutió en la sección 3.1.
- Todo este conjunto amenazaría con la inflación, en particular en los productos alimentarios, lo que sería en perjuicio de las categorías más pobres de la población, que trabajan en el sector informal.

Precaución: Si bien esta medida puede ser políticamente positiva (el gobierno muestra que está haciendo algo para afrontar el problema y trata de calmar ciertas tensiones políticas en las zonas urbanas), la medida puede producir consecuencias macroeconómicas negativas al no asistir a las categorías más pobres que son las que sufren más por los precios altos de los alimentos.

- **Concesión de crédito personal:** Esta medida podría comportar la concesión de una reprogramación de los pagos de determinados préstamos o alentar a los bancos a dar crédito personal (p. ej., tasas de interés subsidiadas para préstamos personales a corto plazo). Al igual que con la medida anterior, estas medidas pueden beneficiar a grupos de la población que tienen mejores condiciones económicas, contribuyen al déficit del presupuesto y alimentan la inflación. **No se recomienda.**
- **Fortalecer capacidades (capacitación y equipo) en actividades que generen ingresos a través de la adición de valor a productos agrícolas y alimentarios**

Efectos: Añadir valor a los productos agroalimentarios producirá los efectos positivos para estimular el crecimiento económico y generar empleo así como aumentará las oportunidades de generar ingresos hacia arriba y

hacia abajo en la cadena de valor, además de lateralmente a través de la utilización de los productos secundarios. Los alimentos elaborados tienen una duración mayor y pueden satisfacer las necesidades urbanas de alimentos.

Requisitos: Se requieren cierta capacidad humana mínima e infraestructura.

- **Otras medidas.** Otras medidas disponibles para contribuir al aumento de los ingresos disponibles tienen que ver con las redes de protección, el apoyo a la creación de actividades que generen ingresos en las zonas urbanas (a través de financiación de obras públicas o de la apertura de líneas de crédito para la pequeña empresa) o bien de apoyo a la producción de cultivos comerciales y otras actividades económicas en las zonas rurales.

3.4 Medidas a favor de los productores

En muchos países en desarrollo, debido al mal funcionamiento de los mercados agrícolas, es probable que los precios altos no se transmitan bien a los productores que, por lo tanto, no se benefician plenamente de los incentivos para invertir y producir más. Hay un gran riesgo de que los programas que tratan de crear un suministro agrícola a corto plazo (de inmediato o en una o dos temporadas agrícolas) puedan conducir hacia la paradójica situación de desplome de los precios de los productos agrícolas básicos en las zonas rurales, mientras que en las zonas urbanas o en las zonas bien conectadas con los mercados mundiales los precios se mantienen altos. Esto sólo produciría frustración entre los productores, que se resistirían a emprender las actividades necesarias para aumentar la producción a medio o largo plazo. Por lo tanto, se recomienda firmemente que todo programa de producción que se ejecute esté absolutamente asociado a acuerdos de comercialización que aseguren un precio justo para los productores que refleje el aumento general de los precios al consumidor.

Esto también señala la importancia de analizar la transmisión de los precios y de identificar las ineficacias del mercado, a fin de determinar las políticas y los acuerdos institucionales que podrían aplicarse rápidamente para eliminar los obstáculos para la transmisión de los precios y dar incentivos a los productores.

Se pueden poner en marcha programas que ayuden a aumentar la respuesta de la oferta a corto plazo. Comprenderán sistemas de producción que promuevan huertos domésticos y la utilización de tierras de regadío en las que se puedan producir hortalizas de ciclo breve u otros cultivos fuera de temporada. Esto podría traducirse en producción de alimentos en pocas semanas en zonas donde el clima y los recursos hídricos lo permitan (ver más adelante).

De cara a la preparación de la siguiente temporada agrícola, también se pueden tomar medidas para facilitar la adquisición y distribución de insumos agrícolas a nivel nacional (o incluso regional) mediante el suministro de fondos y/o servicios de crédito para los operadores privados. Algunos de estos insumos podrían distribuirse a través de redes de protección productivas (es decir, pequeños paquetes de semillas y fertilizantes) o programas de transferencia de efectivo para paliar las limitaciones de crédito y promover la inversión entre los pequeños productores. O bien, algunos "subsidios inteligentes" a los insumos agrícolas (semillas y fertilizantes subsidiados, sistemas de vales para la adquisición de insumos) pueden incrementar la producción de alimentos para consumo personal o para la venta en los mercados locales, y reducir así los precios locales además de atenuar algunas de las presiones de los precios de los alimentos. Como ya se mencionó en la introducción, las modalidades para estas actividades se tienen que formular atentamente para garantizar que no debiliten los procesos existentes del mercado o, mejor todavía, que ayuden a desarrollarlos en las zonas donde son débiles o no existen.

También se pueden poner en marcha programas para mantener o restablecer la infraestructura rural (carreteras, puentes, pequeños sistemas de irrigación, así como instalaciones de almacenamiento y de mercado), si bien su impacto sólo se apreciará después de algún tiempo. Sin embargo, podrían constituir redes de protección eficaces siempre que se apoyen a través de alimentos, efectivo o insumos para planes de trabajo, (véase la exposición de la sección 3.3.3).

3.4.1 Medidas de gestión del mercado

Para eliminar obstáculos en la transmisión de los precios a los productores, se pueden contemplar

medidas desde dos perspectivas: macro y micro. A nivel macro, el problema se puede afrontar estableciendo con rapidez, con carácter prioritario, un sistema nacional de información sobre el mercado (observatorio de precios) y hacer un análisis rápido o talleres de desarrollo de la cadena de valor para determinar las limitaciones en la transmisión de los precios. A nivel micro, se pueden utilizar acuerdos de comercialización, como la creación de grupos de productores en el marco de programas de apoyo y de agricultura por contrato.

- **Sistema nacional de información sobre el mercado (observatorio de los precios).** Esto supone registrar, divulgar y analizar datos de los precios de los principales productos básicos agrícolas en los mercados más importantes del país. Los beneficiarios de esta medida son: (i) los operadores económicos, incluidos los productores, están informados de los precios en todo el país; y (ii) se pueden analizar la transmisión de los precios y la segmentación del mercado. Este tipo de sistema ya funciona en varios países (como Madagascar), pero muchas veces necesita fortalecerse.

Efectos principales:

- Los operadores económicos están mejor informados de las oportunidades que hay en el mercado. Esto puede ayudar a limitar la segmentación del mercado y transmitir así los precios en todo el país. En una situación de precios altos, los precios de varias regiones pueden transmitirse mejor, lo que beneficiará a los productores y les informará sobre las posibilidades de producción, pero repercutirá negativamente en los consumidores de las zonas excedentarias del país.
- Los agricultores y pequeños comerciantes estarán en una posición más firme para negociar los precios con sus asociados.
- El análisis de los datos ayudará a localizar los problemas (en productos o regiones) donde no se esté produciendo la transmisión de los precios. Sobre esa base, será posible establecer prioridades para hacer estudios más detallados a fin de determinar las limitaciones que expliquen la falta de transmisión de los precios.

Condiciones para obtener buenos resultados:

Movilización de suficientes recursos para permitir una buena cobertura en el país. La recopilación y divulgación de información es inmediata (en uno o dos días) y tiene una amplia difusión gratuita o de bajo costo (por radio o teléfono). Una actividad favorable es que los gobiernos transmitan programas de extensión por radio o televisión, para informar a los agricultores sobre las tendencias actuales y previstas de los precios, e indicar si en la siguiente temporada puede ser rentable aumentar la producción. Es esencial la intervención de sistemas de alerta temprana para la agricultura, que den seguimiento a la siembra, al crecimiento de los cultivos, las cosechas y los precios en diversas localidades. Sin embargo, para los productores de alimentos básicos, es necesario que los gobiernos permitan que siga funcionando el mercado libre para que los agricultores puedan responder a las señales de los precios.

Precauciones: El gobierno puede contratar los sistemas de información con empresas privadas (si existe la capacidad privada) para controlar los costos. Requiere tiempo establecerlos y que repercutan en los mercados. Se deberá comenzar de inmediato puesto que los resultados son a medio o largo plazo.

- **Análisis y/o talleres de desarrollo de la cadena de valor.**⁴ De los problemas principales determinados a través del análisis de la información de los precios es posible hacer un estudio analítico específico y/u organizar un taller sobre el desarrollo de la cadena de valor. El taller de desarrollo de la cadena de valor es un proceso a través del cual las partes interesadas de una determinada cadena de valor pueden negociar y tomar decisiones, acciones y compromisos concertados para mejorar el funcionamiento de la misma. Un taller de este tipo se puede realizar en una situación de urgencia sin un análisis previo más detallado de la cadena de

⁴ Esta medida es más un proceso que una intervención para afrontar la subida de los precios de los alimentos. Sin embargo, puede convertirse en elemento indispensable para obtener buenos resultados del lado de la oferta.



©FAO/Sailendra Kharel

valor. Sin embargo, si hay tiempo para hacer un análisis, éste puede ofrecer un gran valor añadido al debate del taller.

Efectos principales:

- Decisiones, acciones y compromisos concertados, de los diversos operadores económicos de la cadena y el gobierno a fin de mejorar el funcionamiento y la gobernanza de la cadena de valor y crear confianza recíproca.
- Los compromisos se toman de forma pública y transparente y se les puede dar seguimiento público en talleres posteriores. Esto evita llevar a cabo talleres en los que se hacen declaraciones que no reciben seguimiento activo. Aumenta el rendimiento de cuentas de las diversas partes interesadas.
- Este enfoque puede ayudar a crear confianza en el funcionamiento de los mercados, reducir riesgos y contribuir así a aumentar la inversión en la producción, almacenamiento y elaboración.
- Un resultado de este proceso podría, por ejemplo, hacer que algunas de las partes interesadas decidan reducir sus márgenes, siempre que otras medidas del gobierno les

puedan ofrecer alguna compensación indirecta.

- **Negociación de los márgenes comerciales con el sector privado.** Es un elemento que comúnmente figura en los procesos generales de negociación entre las distintas partes interesadas de la cadena de valor, incluido el gobierno. Debe realizarse en el ámbito del análisis y/o talleres de desarrollo de la cadena de valor, antes mencionados. Antes de efectuar los talleres es esencial entender bien los costos que afronta el sector privado.

Efecto principal:

- Una distribución justa del valor añadido a lo largo de la cadena.
- **Hacer o facilitar acuerdos de agricultura por contrato.** Localmente, en zonas donde se estén ejecutando programas de apoyo para impulsar el suministro de alimentos, el personal de desarrollo facilita acuerdos contractuales entre los productores o grupos de productores con los compradores o los elaboradores, en beneficio recíproco. A través de la agricultura por contrato, los agricultores se comprometen a suministrar las variedades,

calidades y cantidades convenidas a un comprador específico, a cambio de apoyo técnico y, en ocasiones, de suministro de insumos a través de crédito. Esto ofrece a los agricultores una mayor seguridad de encontrar un mercado y elimina así algunos riesgos agrícolas. Los contratos por lo general establecen las cantidades, las fechas de entrega, la calidad y los precios.

Efectos principales:

- Se reducen los riesgos de la cadena de alimentos; los productores saben que su producción tendrá salida a un precio convenido y los compradores/elaboradores tienen alguna certeza de la fuente y las cantidades de materia prima para su empresa.
- Esto puede contribuir a incrementar la inversión en producción, comercialización, almacenamiento y elaboración.

Precaución: Hasta la fecha no se ha utilizado ampliamente la agricultura por contrato en los cultivos básicos, siendo más frecuente en los cultivos de exportación, en particular los que requieren elaboración inmediata después de la cosecha. Como medida de largo plazo para afrontar la incertidumbre del mercado, se podría promover esta forma de producción para los cultivos básicos. Sin embargo, con la abundancia de compradores de esos cultivos puede ser muy tentador para los agricultores vender fuera de contrato. A menos de que se pueda superar el problema de comercialización fuera de contrato, no está claro en qué forma la agricultura por contrato podría afrontar los problemas actuales. Deberían desarrollarse marcos de reglamentación adecuados que protejan los intereses de las diversas partes, ofrezcan protección en caso de no respetarse los contratos. En situaciones en las que se dan contratos a agricultores que pueden satisfacer ciertas condiciones de calidad, otros agricultores menos capaces de cumplir esas condiciones específicas pueden quedar marginados.

- **Reactivación de la participación gubernamental en el comercio.** Al analizar las causas de la subida de los precios de 2008, las

razones que la explican son el clima, factores económicos, otros usos de las tierras agrícolas y el aumento de la demanda de alimentos básicos para piensos o reservas de piensos en los biocombustibles. Esto no indica un motivo evidente para que los gobiernos trataran de intervenir directamente en la comercialización agrícola. A veces se propone la comercialización pública alegando que los comerciantes y los intermediarios se aprovechan de los precios altos. Si bien esto puede ser cierto en algunos casos, afrontar esta consecuencia de los precios altos no atendería a las causas fundamentales de la situación y tendría considerables consecuencias negativas, como ya se mencionó en esta sección y en la sección 3.3.3. No se puede recomendar esta medida. Tal vez se podría utilizar como opción en las negociaciones para obtener una mayor colaboración del sector privado.

En África, aunque no sólo allí, uno de los componentes de las medidas de ajuste estructural fue la suspensión de las actividades comerciales de los gobiernos y sus consejos de comercialización. Se consideró necesario reducir las actividades comerciales del gobierno a través de sus consejos de comercialización y de otros órganos porque se demostró la insostenibilidad financiera de esos organismos, que no podían comercializar los cereales con eficacia respecto a los costos y estaban sujetos a condiciones políticas a corto plazo e insostenibles que no eran financiadas. Durante el almacenamiento muchas veces había pérdidas considerables, los costos de comercialización eran excesivos y los agricultores a veces no recibían los pagos por sus cultivos. No hay razones para pensar que los consejos de los gobiernos desempeñarían mejor estas actividades en el presente.

Una excepción a esta regla general puede ser el suministro de servicios de compra de los cultivos en zonas alejadas, donde el suministro no es suficiente para que los comerciantes trabajen con ganancias (la denominada "falla del mercado"). Sin embargo, si los comerciantes no pueden obtener ganancias, es evidente que cualquier operación comercial del gobierno requerirá un elemento de subsidio.

- **Venta forzosa.** Durante el curso de los años, se ha experimentado la venta forzosa en muchos países. Es una idea superficialmente interesante que causaría más problemas de los que podría resolver. Los agricultores la resienten, porque obtienen precios más bajos que en el mercado abierto. Es probable que respondan bajando su producción del cultivo objeto de esas compras, lo que reducirá los niveles futuros de la producción y contribuirá a mantener los precios altos. La venta forzosa puede crear un mercado paralelo (o "negro"). Los comerciantes de ese mercado paralelo, como llevan a cabo actividades ilegales, tienen que trabajar con cantidades más pequeñas y sobornar a los funcionarios. De esta manera, sus costos suben, así como los precios al consumidor. Esta medida se utilizó en Myanmar en 2008.

Algunos países (como Myanmar, hasta fecha reciente) han aplicado la venta forzosa de una parte de la cosecha del agricultor, con autorización para comercializar el resto en el mercado libre. Este enfoque es burocráticamente complejo y siempre conduce a que los agricultores reserven la calidad más baja para el gobierno. La venta forzosa en China, en el decenio de 1970, hizo que los agricultores limitaran su producción, una vez permitida la venta en el mercado libre, la producción aumentó significativamente. Por todos estos motivos, no se puede recomendar esta medida.

- **Precios mínimos al productor para los principales productos alimentarios básicos.** Establecer precios mínimos al productor para los productos básicos más importantes reduciría los riesgos para los productores y los alentaría a invertir y producir el cultivo de que se trate. Esta medida se aplicó en China para el arroz y el trigo.

Efectos principales:

- Estabilidad y suministro mayor del producto básico alimentario.
- Reducción del riesgo para los agricultores, lo que los estimula a producir el cultivo e invertir.

Condiciones para obtener buenos resultados.

El precio mínimo deberá ser resultado de una negociación entre las partes interesadas en los talleres sobre la cadena de valor comentados anteriormente en esta sección.

Precauciones: La experiencia demuestra que es muy difícil aplicar precios mínimos impuestos por el gobierno. Se necesita un organismo público que haga las adquisiciones en el mercado (véase el apartado sobre la reactivación de la intervención del gobierno en el comercio) y una cantidad considerable de dinero. Se ha demostrado que esta medida no es eficaz. En la actualidad, la idea es que se podrían hacer acuerdos análogos a través de negociaciones de las partes interesadas de una determinada cadena de valor, donde el precio mínimo podría ser parte de un acuerdo que convenga a todos, si es posible lograrlo.

3.4.2 Medidas de apoyo a la producción

Las medidas inmediatas que se pueden tomar se dividen en las que producen efectos inmediatos (redes de protección productiva) y las que darán resultados en los siguientes dos o tres años, a consecuencia de la intensificación de los sistemas de producción.

Redes productivas de protección

Es posible contemplar una serie de medidas que se traducen en el suministro de insumos para impulsar la producción a corto plazo. Es decisivo hacer evaluaciones iniciales para identificar a los agricultores vulnerables y determinar los cultivos apropiados y las variedades de semillas adecuadas. Se pueden suministrar los insumos a través de diversas vías, como la distribución directa a los agricultores, ferias comerciales de insumos, vales, planes de crédito, etc. También se pueden proporcionar raciones de alimentos con los insumos para lograr que éstos se destinen a la producción agrícola. Se suministrarán semillas de alta calidad de los cultivos y variedades adecuadas, de procedencia local, para asegurar que se adapten a las condiciones del lugar y que sean del gusto de los agricultores y los consumidores. La adquisición y la distribución de los insumos estarán vigiladas, para que los agricultores reciban insumos que cumplan con las normas de calidad establecidas. El uso de los mecanismos existentes para el

suministro efectivo de insumos productivos a los agricultores y la comercialización de la producción excedente son elementos integrales para contribuir a la sostenibilidad de toda red productiva de protección. Es necesario tener cuidado de no trastornar los mercados comerciales. Cuando se aplique esta medida hay que prestar atención a otros sistemas de suministro alternativos orientados al sector privado.

- **Apoyo inmediato a la producción en huertos domésticos y zonas de regadío.** Esta actividad programática consiste en proporcionar semillas y fertilizantes en pequeñas cantidades a un costo subsidiado o de forma gratuita, así como servicios de asesoramiento. Los beneficiarios serán pequeños agricultores compradores netos de alimentos y que, por fallas del mercado o por pobreza, no utilicen las cantidades óptimas de insumos como semillas y fertilizantes, así como agricultores de las zonas periurbanas. Esta medida se concentra en los huertos domésticos y las zonas de regadío donde se pueden obtener resultados rápidos en materia de producción de y disponibilidad alimentos.

Efectos principales:

- Se puede impulsar la producción de cultivos de ciclo corto, y de hortalizas, y contribuir a la disponibilidad de alimentos en los hogares seleccionados, y en cierta medida en los mercados locales, así como en las zonas periurbanas y cerca de las tierras irrigadas.
- La selección de cultivos alimentarios específicos en función de sus propiedades nutricionales, particularmente si se complementan con información sobre nutrición, pueden conducir a un consumo mayor y a una alimentación mejor.
- El suministro de algunos productos alimentarios mejorará en algunas zonas y en sus mercados.
- Los precios de algunos productos alimentarios probablemente disminuyan en zonas que no estén bien comunicadas con los principales mercados nacionales (es decir, los que están conectados con los mercados mundiales). Esto se aplica en

particular a las tierras de regadío lejanas a las ciudades. Cierta grado de comercialización puede ser necesario fuera de estas zonas para evitar la caída de los precios al comenzar la cosecha.

- Si la selección es eficaz, esta medida puede contribuir al bienestar de los pequeños agricultores pobres.
- Sin embargo, los que participan en la selección de los beneficiarios o en la distribución, podrían beneficiarse indirectamente de dicha selección. Por lo tanto, para este programa se deberán establecer medidas de transparencia y rendición de cuentas descritas en la sección 3.3.3.
- Dependiendo de la magnitud del programa, puede repercutir en el presupuesto del Estado y crear déficits con consecuencias macroeconómicas generales (este tema se trató en detalle más arriba).

Condiciones para obtener buenos resultados:

- En las zonas donde los mercados de insumos funcionan razonablemente bien y hay insumos disponibles, el sistema de vales es el procedimiento adecuado, ya que presentará la doble ventaja de atender a los pobres y respetar a la vez los mecanismos de mercado presentes. En esas condiciones, la distribución gratuita de paquetes de fertilizantes y semillas debilitaría los mercados de insumos. Parte de los fertilizantes llegarían al mercado y competirían con los productos que se venden al costo, lo que bajaría los precios y las ganancias de los comerciantes, poniendo en peligro su actividad.
- En las zonas donde no funcionen los mercados de insumos, se podrían contemplar las siguientes opciones para ejecutar el programa: (i) hacer contratos con los distribuidores privados del lugar para la distribución de los paquetes de insumos; o bien (ii) hacer acuerdos con ONG, proyectos y servicios del gobierno para que distribuyan los paquetes de insumos, en caso que no haya presencia de comerciantes privados. En este caso, la adopción del sistema de vales

podría crear un aumento espectacular de los precios, que se reflejaría negativamente en los productores que no tengan acceso a los mismos. Esto, a su vez, disminuiría la capacidad de estos agricultores de comprar insumos como de costumbre, lo que repercutiría en la producción de la siguiente temporada.

- En ambos casos, la disponibilidad de insumos es lo más importante, de lo contrario, el sistema está destinado al fracaso.
- El riesgo de este enfoque es que este programa subsidiado se convierta en una actividad regular que sea difícil terminar en el futuro, cuando la situación se "normalice". Por lo tanto, es importante acordar desde el principio con las partes interesadas una estrategia de salida, con criterios que establezcan las condiciones que justifiquen la continuación o la suspensión del programa para la siguiente temporada (p. ej. el nivel de los precios de los alimentos, el nivel de las reservas estimadas, el nivel de la producción de la temporada anterior o la relación entre los fertilizantes y la producción principal de alimentos, sobre la base de un análisis objetivo, los criterios se determinarán de acuerdo a las condiciones locales y a los puntos de vista de las partes interesadas).
- Los acuerdos de comercialización se deberán planificar antes de dar apoyo a la producción, para asegurar que todo el excedente de la producción llegue al mercado a precios remunerativos, pues de lo contrario los productores no tendrán estímulos para incrementar la producción durante algún tiempo.

Precauciones: Sin embargo, es dudoso que se puedan seleccionar operacionalmente los compradores netos de alimentos ya que será difícil identificarlos en poco tiempo. Por razones prácticas, la ejecución deberá dirigirse a los pequeños agricultores, algunos de los cuales son compradores netos de alimentos, aunque algunos también pueden ser vendedores netos. Incluso la selección de pequeños agricultores puede ser difícil por resistencia de la comunidad y captación de la élite. Una opción podría ser crear un insumo

(o vale para insumos) para un programa piloto de trabajo, que ofrezca mayores posibilidades de autoselección. Sin embargo, cuanto más se invierta en la formulación de programas más acertados, más prolongado será el tiempo de intervención. Y en muchos países es urgente tomar medidas. La solución más práctica puede ser aceptar trabajar con una selección limitada, pero conforme pasa el tiempo, tratar de mejorar las modalidades del programa para lograr una mayor selectividad y canalización, e interferir menos con los sistemas comerciales de suministro de insumos. También puede ser difícil encontrar las semillas adecuadas para reflejar la diversidad agrícola que contribuiría a una buena alimentación, en particular en los huertos domésticos. Podría ser necesario crear un programa de producción de semillas para asegurar una disponibilidad adecuada para la temporada siguiente (véanse los párrafos siguientes).

- **Vales para agricultores vulnerables para obtener insumos:** Se suministran vales a los agricultores vulnerables para adquirir insumos (principalmente semillas, fertilizantes y herramientas) junto con una selección de distribuidores de insumos que acepten participar en el programa. En Etiopía y en Malawi, por ejemplo, el gobierno, los donantes y ONG han utilizado este enfoque. La razón principal para adoptarlo es su eficacia económica en comparación con la subvención general de los fertilizantes y el subsidio a las importaciones comerciales de alimentos. En comparación con la ayuda alimentaria, este enfoque recompensa la iniciativa y las buenas prácticas agrícolas, y fomenta el desarrollo en vez de la dependencia.

Efectos principales:

- Agricultores vulnerables tienen acceso a insumos para la producción.
- Con los vales, pueden decidir qué insumos adquirir (no se les imponen, como ocurre con los materiales que se distribuyen a los agricultores).
- Como otros vales, se pueden convertir en una moneda paralela que utilicen los agricultores vulnerables con fines distintos al de obtener insumos.

- Siempre que el clima sea favorable, es más económico distribuir vales para insumos que distribuir alimentos a las personas vulnerables.
- Si no hubiera insumos disponibles, el sistema de vales puede encarecer los insumos (efecto inflacionario).
- Además del potencial de aumentar la productividad, si se canalizan con eficacia estas intervenciones, también pueden incrementar el bienestar de los pobres.

Condiciones para obtener buenos resultados: El sistema de vales necesita que haya una red fiable de distribuidores de insumos, que funcione bien, con la que el gobierno (o las ONG o los proyectos) pueda hacer contratos, y que haya insumos disponibles en cantidades suficientes y de la calidad correcta. Para las semillas, se necesita un sistema apropiado para certificar la calidad de la semilla, es decir, evitar que se venda cereal como semilla, y diversidad para asegurar que la semilla disponible corresponda a las condiciones y preferencias locales. Es esencial consultar con el sector privado en la formulación y ejecución de todo ejercicio piloto, tanto por su eficacia a corto plazo como por su evolución a medio plazo: el sector privado ofrece la única esperanza realista de poder ampliar rápidamente la aplicación de los enfoques que den buenos resultados.

Asimismo, los acuerdos de comercialización se planificarán antes de dar apoyo a la producción, para asegurar que toda producción de excedente llegue al mercado a precios remunerativos (los precios locales del mercado podrían caer si aumenta la producción y no se toman disposiciones para transferir la producción excedente a los mercados urbanos), o bien los productores no tendrán interés en aumentar la producción durante algún tiempo.

Precauciones: Dado que los agricultores compran a través de una red de distribuidores, es difícil vigilar y supervisar la calidad de los insumos en venta (a diferencia, por ejemplo, de las ferias de semillas o de insumos). Este enfoque podría no ser recomendable para zonas propensas a la sequía o las inundaciones, ya que presentan riesgos muy elevados. Esto reduce la ventaja de este enfoque, en comparación con la distribución de alimentos.

- **Planes piloto de crédito para pequeños agricultores destinados a la adquisición de fertilizantes e insumos para la siguiente temporada agrícola.** Estos planes piloto de fertilizantes y semillas ofrecen a un grupo de agricultores, agrupados de forma voluntaria pero con una motivación común, la obtención a crédito de fertilizantes recomendados y otros insumos comprobados para producir determinados cultivos en una superficie limitada. Estos planes no sólo proporcionan los insumos a los agricultores, sino que también los alientan a utilizar técnicas agrícolas mejoradas a través de servicios de asesoramiento. Todo el sistema se basa en el uso de un fondo rotatorio y puede dar resultados después de una temporada. En este tipo de sistema, no se subsidian los insumos.

Este tipo de sistema funciona en muchos países desde 2008, como: Argelia, Botswana, Brasil, Burundi, Camerún, la República Democrática del Congo, Ecuador, Etiopía, las Filipinas, Indonesia, Kenya, Lesotho, Marruecos, Nigeria, Perú, Siria, Túnez y Turquía.

Efectos principales:

- Los beneficios para los pequeños agricultores pueden ser grandes. Un saco de fertilizante utilizado con semillas mejoradas, siempre que las lluvias sean adecuadas, comúnmente producirá por lo menos 15 costales de cereal. Véase la Base de datos de fertilizantes: <http://www.fao.org/ag/agl/agll/nrdb/index.jsp?lang=en>
- La disponibilidad de algunos productos alimentarios mejorará en los hogares de las zonas piloto y en los mercados cercanos.
- Es probable que bajen los precios de determinados alimentos en zonas que no están bien comunicadas con los principales mercados nacionales (es decir, los que están comunicadas con los mercados mundiales). Esto se aplica en particular a las tierras de regadío lejanas de las ciudades. Puede ser necesario comercializar algo fuera de estas zonas para evitar que caigan los precios al inicio de la cosecha.

- Si la selección es eficaz esta medida puede contribuir al bienestar de los pequeños agricultores.

Condiciones para obtener buenos resultados:

- Un sistema de distribución de insumos a crédito dará buenos resultados y será viable sólo si los agricultores, los distribuidores y los proveedores de crédito están satisfechos. Esto supone una relación correcta del costo de los insumos (en particular los fertilizantes) con el precio de los productos. La situación ideal se da cuando el suministro supervisado de crédito, los servicios técnicos y la comercialización agrícola están bien integrados y al mismo tiempo, el fondo rotatorio mantenga el total de su poder de compra inicial. Esto implica mantener una estrecha supervisión para asegurar el cumplimiento de los pagos, y establecer una tasa de interés positiva real, que tenga en cuenta la inflación y cubra los costos de supervisión. Para reducir estos últimos costos se recomienda adoptar un enfoque de grupo para crear la presión social adecuada a fin de que se pague el crédito. La disponibilidad de insumos tiene una enorme importancia, así como los servicios de asesoramiento y la comercialización asegurada.
- Deberá haber un marco de reglamentación correcto que proteja los intereses de las partes contratantes y que les asegure que cuentan con cierta protección si no se respetaran los contratos. En caso contrario, será imposible adoptar un enfoque integrado.
- Se deberán planificar los acuerdos de comercialización antes de dar apoyo a la producción, para asegurar que toda producción de excedentes llegue al mercado a precios remunerativos, de lo contrario los productores no tendrán estímulo para aumentar su producción durante algún tiempo.
- **Ferias comerciales de insumos (FCI):** Se trata de un enfoque basado en el mercado, para el suministro de semillas, fertilizantes y herramientas entre los agricultores vulnerables, a través de ferias especializadas

en las que participan los distribuidores comerciales de insumos y los productores de semillas para la agricultura. Se dan vales a los beneficiarios, que pueden cambiar por insumos en las ferias. La FAO ha realizado FCI en Lesotho, Mozambique y Suazilandia, y en muchos otros países con apoyo de ONG. En Zambia el paquete incluía pequeño equipo para la producción y postcosecha.

Efectos principales: En situaciones en las que hay problemas de acceso a los insumos (no hay medios para adquirirlos), los agricultores vulnerables pueden escoger los insumos que necesitan para la producción de la siguiente temporada. Pueden fortalecer el sistema local de semillas.

Condiciones para obtener buenos resultados:

Este enfoque requiere organizar a los agricultores, facilitadores de ferias, distribuidores de insumos y productores de semillas agrícolas para llevar a cabo las ferias para un máximo de 1 000 agricultores por feria de insumos al día. Es necesario verificar la calidad de las semillas antes y durante las ferias, y asegurar que haya la diversidad suficiente de semillas para las condiciones y los gustos locales. Las FCI se deberán organizar poco antes de la temporada de siembra: es necesario que los agricultores puedan llegar a las ferias, y para realizarlas es necesaria la colaboración positiva de del gobierno anfitrión, los distribuidores y los realizadores locales, como las ONG.

Precaución: Puede resultar difícil llegar a un gran número de agricultores. Si hay sequía o inundaciones, puede que no aumente la producción.

Asimismo, los acuerdos de comercialización deberán planificarse antes de dar apoyo a la producción, para asegurar que toda producción excedente llegue al mercado a precios remunerativos.

- **Distribución directa de semillas.** Se proporciona a los agricultores vulnerables paquetes de semillas y otros insumos cuando hay problemas de acceso (no hay medios para adquirirlos) y disponibilidad (disponibilidad espacial) de insumos. Estos programas se han ejecutado en Burundi, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Etiopía y Tanzania.

Efectos principales: Los agricultores beneficiarios tienen acceso a insumos que les permiten producir alimentos

Condiciones para obtener buenos

resultados: Las adquisiciones se deberán hacer con mucha anticipación a la temporada de producción; deberá haber un buen suministro de semillas de calidad y la capacidad de hacerlas llegar a los agricultores vulnerables. También son necesarios los sistemas de verificación de la calidad de las semillas.

Precauciones: Es indispensable que las semillas lleguen adecuadamente a los agricultores. Todos necesitan las mismas semillas al mismo tiempo en una región determinada. Muchas veces, este enfoque no fortalece el sistema local de semillas. Si hay sequía o inundaciones, puede que no aumente la producción de alimentos.

Asimismo, los acuerdos de comercialización se deberán planificar con anticipación al suministro de apoyo a la producción para asegurar que todos los excedentes lleguen al mercado a precios remunerativos.

- **Medidas para asegurar la disponibilidad de fertilizantes.** Los países de bajos ingresos con déficit de alimentos necesitan apoyo al presupuesto y la balanza de pagos para poder importar suficientes fertilizantes. Asimismo, afrontan el aumento de la facturación de sus importaciones y aumentos en los costes energéticos. Además de los recursos que podrían aportar el FMI y el Banco Mundial, los gobiernos podrían buscar otros asociados que ofrezcan un mayor apoyo al presupuesto a fin de paliar las limitaciones de financiación de las importaciones. Los recursos así obtenidos, junto con la asignación de los propios recursos del presupuesto del gobierno, ayudarán a establecer una línea de crédito para el sector privado y a organizar la adquisición mayorista nacional o subregional.

“Políticamente es más fácil movilizar fondos para soluciones rápidas, como fertilizantes gratuitos, que para otras soluciones necesarias pero de largo plazo, como la construcción de carreteras y la formación de agrónomos... [pero] subsidios ilimitados sin recursos sustanciales para lo básico en materia de

infraestructura, tecnología y capacitación, dejarán África a apenas una temporada de la siguiente crisis alimentaria.”⁵

Además, la distribución de fertilizantes, si no se apoya con capacitación y extensión, puede incluso ser contraproducente y conducir a un uso incorrecto, malgasto y a externalidades negativas.

Así pues, las medidas para impulsar la disponibilidad de fertilizantes tendrán que estar acompañadas de contratos con el sector privado u ONG para la distribución o para establecer un sistema de vales (se vio antes que para que funcione bien un sistema de vales para insumos, éstos tienen que estar disponibles en cantidad suficiente). Parte de la financiación movilizada, podría ser utilizada para la creación de un fondo para compartir riesgos a fin de facilitar la emisión de letras de crédito. Esto ayudaría a los pequeños, auténticos importadores (en particular los que están directamente ligados al sector agrícola) a entrar al mercado y equilibrarlo, dominado por unos cuantos importadores de gran tamaño, y aumentar así la competencia en el sector. La adquisición oportuna se habilitaría anunciando la magnitud y tipo de subsidios a los fertilizantes con varios meses de anticipación a la temporada de siembra. Ofrecer líneas de crédito a los distribuidores locales de insumos y a las cooperativas o grupos de agricultores a fin de asegurar los pedidos de existencias a tiempo para la siembra, facilitaría una mayor disponibilidad de insumos. Se deberá promover la realización de ferias de insumos en las zonas rurales, donde se llevarán los suministros a los agricultores.

Efecto principal:

- En el país habrá fertilizantes a tiempo y en las cantidades y calidad adecuadas.

Condiciones para obtener buenos resultados:

Para que este sistema dé buenos resultados es importante establecer una plataforma funcional aceptable para las partes interesadas de los fertilizantes, del sector público y privado, y llevar a cabo un diálogo constructivo sobre la vía a seguir. Esto se podría hacer reactivando una plataforma

5 McPherson, P. y R. Rabbinge. 2006. *Statement at African Union Special Summit of Heads of State and Government, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigeria, 13 de junio de 2006.*

existente o creando un grupo de acción voluntario para un período delimitado de tres o cinco años.

Si se decide subsidiar los insumos con vales, será decisivo asegurar que esos insumos estén disponibles en grandes cantidades, o de lo contrario los vales sólo crearán inflación en los precios locales de los insumos. Además, será esencial consultar con el sector privado sobre la estructura y ejecución de cualquier ejercicio piloto, para asegurar su eficacia a corto plazo y su duración a medio plazo. El sector privado ofrece la única esperanza realista de poder aumentar rápidamente los enfoques que tengan éxito. Por último, es necesario darse cuenta de que los subsidios a los fertilizantes no producen efectos duraderos (ni siquiera efectos a corto plazo) si no están acompañados por inversiones a largo plazo para paliar limitaciones estructurales como la falta de carreteras y mercados, falta de control del agua y falta de instrumentos orientados al mercado para la gestión de riesgos.

- **Fertilizantes con subsidio universal (no selectivo).** Esta medida se ha aplicado en muchos países con la idea de que los precios de los fertilizantes, en particular, han aumentado rápidamente tanto por el aumento de la demanda como por el incremento de los costos de producción (los precios de los fertilizantes de nitrógeno están fuertemente relacionados con los precios de la energía). En algunos casos esta política también se ha justificado alegando que como son imperfectos los mercados de insumos, el uso de fertilizantes en muchos países no es óptimo. En otros se considera que es menos costoso financiar un subsidio a los fertilizantes (y las importaciones de fertilizantes) que un subsidio a los alimentos (y a las importaciones relacionadas de alimentos).

Un aumento agudo de los precios de los fertilizantes, que no se compense por completo con el aumento de los precios agrícolas, hace decaer el interés en los fertilizantes y su consumo disminuirá. Las opciones normativas para invertir esta tendencia incluyen restablecer el subsidio a los fertilizantes. En Nigeria se está aplicando un subsidio universal a los fertilizantes y México tiene la intención de adoptar esta medida.

Efectos principales:

- Cuando los mercados de insumos funcionan bien, los subsidios a los insumos distorsionan las decisiones de producción y alientan la utilización excesiva de insumos.
- Cuando los mercados de insumos son imperfectos (que es lo que ocurre en muchos países en desarrollo), los subsidios a los insumos pueden aumentar la eficacia económica. Sin embargo, la cantidad del subsidio proporcionada tiene que determinarse de forma que no sea lo suficientemente amplia para que el uso del fertilizante aumente por encima del punto de su beneficio social (p. ej., el uso "marginal" adicional de fertilizantes debido al exceso de subsidio no da lugar a un aumento correspondiente de la producción, o el uso adicional de fertilizantes debido a un subsidio excesivo crea efectos ambientales negativos, como la contaminación del agua).
- Para muchos pequeños agricultores para los que es difícil disponer de los recursos suficientes para comprar fertilizantes, el subsidio puede hacer viable y más interesante la compra del fertilizante.
- El uso adicional de fertilizantes debido a los subsidios contribuye a aumentar la productividad, y por lo tanto, ayuda a romper el círculo vicioso de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Sin embargo, muchos comentaristas y estudios siguen concluyendo que los subsidios sólo producen un efecto limitado.
- Además, un subsidio universal beneficia a los que consumen más fertilizantes. Por lo tanto, los grandes agricultores se beneficiarán más que los agricultores pequeños y más pobres.
- Asimismo, la experiencia indica que una gran parte del subsidio a los fertilizantes se va a la industria, si la hay en el país. Por ejemplo, en la India un estudio del Instituto Nacional de Finanzas y Políticas Públicas (NIPFP) reveló que en los últimos 20 años, casi el 38 por ciento de los subsidios a los fertilizantes fueron destinados a la industria y sólo el 62 por ciento llegó a los agricultores.
- Los subsidios a los insumos también tienen

el riesgo de alentar el contrabando de fertilizantes desde las zonas fronterizas hacia los países vecinos, que no disfrutan de subsidios (necesidad de armonización de las políticas entre un grupo de países de la misma subregión).

Condiciones para obtener buenos resultados:

- Es más probable tener éxito en zonas donde hay suficientes lluvias o son fiables, o en zonas de regadío.
- Existencia de sistemas fiables de suministro, como los mercados rurales mejorados. El apoyo a los grandes y a los pequeños comerciantes privados asegurará la disponibilidad de fertilizantes para los agricultores cuando sean necesarios.

Precauciones: La experiencia de subsidios a los fertilizantes indica que los fertilizantes subsidiados muchas veces terminan en manos de unas cuantas personas, con poder político, y no benefician a la mayoría de los agricultores. Es más, aunque estén bien distribuidos, el subsidio tiende a crear dependencia entre los agricultores. El objetivo de los subsidios normalmente es alentar a los agricultores a comenzar a utilizarlos o a que los utilicen más. Los subsidios pueden obtener buenos resultados a corto plazo y de esta manera podrían ser una respuesta ante la subida de los precios de los alimentos, pero a largo plazo hay pocos datos, o ninguno, de que esta medida consiga que los pequeños agricultores utilicen más fertilizantes.

En sistemas agrícolas propensos a la sequía y de secano, la utilización de fertilizantes es arriesgada. Por lo tanto, los subsidios a los fertilizantes presentan el riesgo de no dar buenos resultados. Un clima imprevisible puede hacer que la respuesta de los cultivos ante los fertilizantes sea muy variable. Reducir costos mediante un subsidio aumenta las posibilidades de que los agricultores tomen ese riesgo, y conlleva el riesgo de desperdiciar recursos.

También hay que darse cuenta de que los subsidios a los fertilizantes pueden producir un efecto no duradero (ni siquiera un efecto a corto plazo) si no están acompañados de inversiones a largo plazo para atenuar las limitaciones estructurales, como la falta de carreteras y

mercados, la falta de control del agua y la ausencia de instrumentos orientados al mercado para la gestión de riesgos.

Es muy importante dar seguimiento a la mejora de la eficacia del uso de los fertilizantes, en particular en las medidas para incrementar la productividad del capital de trabajo invertido en fertilizantes por los agricultores. Se deberá conducir una recopilación constante de datos sobre los fertilizantes utilizados por los agricultores para cultivo, y contrastar esta información con el costo de los fertilizantes y los precios al productor, así como los ingresos de las familias, para establecer la rentabilidad de los fertilizantes y la capacidad de los agricultores de pagar por ellos. La evolución de la comercialización de la agricultura requiere mejorar la previsión de las futuras necesidades de fertilizantes, lo que incluye evaluar la viabilidad de satisfacer la demanda futura a través de importaciones, o de la capacidad interna de fabricación. Una buena capacidad institucional es un requisito para contribuir sustancialmente a la creación de un programa nacional de fomento de los fertilizantes.

También existe una necesidad urgente de demostrar la eficacia de aplicaciones equilibradas de N, P₂O₅ y K₂O en los cultivos alimentarios, en particular mediante el aumento de las dosis de P₂O₅ y utilizando al menos una dosis de mantenimiento de K₂O para contener el agotamiento del potasio del suelo. La relación óptima N:O es 2:3.

Asimismo, es indispensable establecer acuerdos de comercialización para asegurar que todo el excedente de la producción llegue al mercado a precios remunerativos. De lo contrario, se desalentará a los productores de incrementar la producción durante algún tiempo.

- **Fortalecer el aval y establecer un fondo de garantía del gobierno** podría ayudar a que los agricultores tuvieran más acceso a financiación para adquirir insumos, pequeños equipos y restablecer los activos productivos. Si el gobierno proporcionara cierta garantía, los bancos estarían más abiertos a ofrecer crédito a pequeños agricultores que no tienen aval para obtener préstamos. El gobierno podría consultar con los asociados en el desarrollo

para averiguar si estarían dispuestos a contribuir al fondo de garantía. Por otra parte, también sería muy importante contar con la participación del sistema bancario privado en ese fondo, ya que aseguraría la sostenibilidad del fondo.

Efectos principales:

- Los agricultores, en particular los pequeños agricultores, tendrán cierto acceso a crédito para la compra de insumos, pequeños equipos, y para participar en el restablecimiento de los activos productivos.
- Aumento inmediato (siguiente temporada agrícola) y a medio plazo de la producción.

Condiciones para obtener buenos resultados:

Para los agricultores deberá quedar claro que están obteniendo cierta cantidad de dinero a crédito y que tendrán que devolverla si quieren seguir contando con este servicio en el año siguiente. Se deberá dar buen seguimiento a los préstamos proporcionados. Cabría pensar en compartir los costes del seguimiento de los préstamos entre el gobierno y los bancos, lo que ayudaría a los bancos participantes. Habrá que negociarlo con ellos.

Precaución: El riesgo es que las devoluciones de los préstamos sean bajas y que el fondo de garantía se agote en uno o dos años.

- **Proporcionar apoyo mecánico y financiero para incrementar la superficie cultivada**, en particular para los cultivos alimentarios. Esto se puede hacer compartiendo costes, o a través de servicios de crédito para las actividades de preparación de las tierras, en combinación con la concesión de créditos (como se indicó arriba) para la compra de insumos.

Efectos principales:

- Aumentará la superficie cultivada en la siguiente temporada, con la posible consecuencia de que aumenten la producción y la disponibilidad de alimentos.
- Posibilidad de intensificar los sistemas agrícolas existentes más allá de la sostenibilidad, invadiendo tierras en barbecho.

- La expansión de la superficie cultivada podría ser a costa de los bosques, pastizales y otras categorías de tierras, con los riesgos y consecuencias concomitantes.

Condiciones para obtener buenos resultados:

- Hay disponibilidad de medios mecánicos para aumentar la superficie en cultivo y están subutilizados.
- Los agricultores tendrán la capacidad de gestionar la superficie adicional que se cultive, a fin de asegurar que los cultivos prosperen y evitar desperdicio de recursos.

Precaución: La superficie adicional en cultivo no deberá debilitar el sistema agrícola existente, en particular, la gestión de la fertilidad de las tierras. De lo contrario, deberán tomarse medidas para mantener la fertilidad de la tierra en todo el sistema (y no sólo de la superficie adicional puesta en cultivo). Las tierras adicionales tampoco deberán representar una amenaza para el equilibrio ecológico ni promover la invasión de cultivos en tierras marginales.

Además, los acuerdos comerciales deberán planificarse al suministrar el apoyo a la producción para asegurar que toda la producción excedente llegue al mercado a precios remunerativos.

- **Vales piloto para energía agrícola.** Introducir y experimentar con los asociados locales un sistema de vales para energía agrícola que permita a los pequeños agricultores tener acceso a la misma y al equipo para la producción agrícola y el transporte/acceso al mercado.

Efectos principales:

- Los agricultores vulnerables tienen acceso a energía agrícola y al equipo para preparar las tierras, cultivarla y transportar los productos.
- Como con otros vales, se convertirían en una moneda paralela que los agricultores vulnerables podrían utilizar para otros fines distintos a obtener servicios de energía.
- Si hay una limitación en la disponibilidad de servicios y equipo energético, el sistema de vales puede contribuir a encarecerlos (efecto inflacionario) en las zonas piloto donde se pruebe este sistema.

- Además de poder incrementar la productividad, estas intervenciones también podrían dar mayor bienestar a los pobres, si se canalizan con eficacia.

Condiciones para obtener buenos resultados:

El sistema de vales requiere que haya una red fiable y eficaz de proveedores de energía agrícola y equipo, con la cual el gobierno (o las ONG o los proyectos) puedan hacer acuerdos contractuales y que pueda afrontar la demanda que se creará mediante la distribución de vales.

Además, los acuerdos comerciales deberán planificarse al suministrar el apoyo a la producción para asegurar que toda la producción excedente llegue al mercado a precios remunerativos.

- **Frenar los subsidios o incentivos para la producción animal** que contribuyan a alimentar el ganado con productos alimentarios, en particular cereales. Esta medida tiene como objetivo interrumpir el apoyo a actividades económicamente insostenibles que puedan competir con el consumo humano de cereales.

Efectos principales:

- Reducción de la producción animal económicamente insostenible y la consecuente reducción del suministro de productos animales y subida de los precios de estos productos, que en general consumen los grupos de la población relativamente más ricos.
- Mayor disponibilidad de determinados cereales para consumo humano.
- Mayor disponibilidad de tierras para la producción de cereales para consumo humano.

Precaución: Es probable que esta medida necesite tiempo para percibir sus efectos sobre la disponibilidad de alimentos: el tiempo para que los productores de piensos vuelvan a producir cereales para el consumo humano.

Intensificación sostenible del sistema de producción

Obtener resultados de largo plazo y sostenibles, requiere un enfoque sistémico que comience por mejorar el acceso a los insumos

para aumentar la producción de excedentes de mercado en el ámbito de los sistemas agrícolas predominantes. Dada la necesidad de lograr mejoras a corto plazo, es necesario fortalecer y ampliar los programas pertinentes que están en marcha. Habrá que concentrarse en incrementar la disponibilidad de insumos, impulsar la productividad de las tierras por unidad de insumo (sin producir efectos negativos en el agroecosistema) y mejorar la distribución de los productos mediante la mejora de las conexiones con los mercados.

Las semillas de alta calidad para los cultivos y la disponibilidad de su variedad adecuada, representa un insumo decisivo para incrementar la producción. El acceso de los agricultores a semillas de buena calidad a largo plazo se mejora mediante el fortalecimiento del sistema nacional de distribución de semillas, lo que puede implicar: aumentar la producción de semillas de generación temprana; creación de capacidades con el servicio nacional de semillas; reforma de las políticas de semillas; establecer empresas de semillas gestionadas por los agricultores; sensibilización sobre mejores prácticas de producción y nuevas variedades mejoradas a través de parcelas de demostración comunitarias. También se necesita reabastecer de nutrientes a las plantas los suelos agotados utilizados por los pequeños agricultores, a fin de evitar una grave disminución de la productividad e impulsar la producción. Esto sucede principalmente en África, donde el ingreso disponible de las familias es demasiado bajo para progresar desde una agricultura con pocos insumos y poco productiva, sin barbecho (lo que produce el agotamiento de los nutrientes), hacia una producción más intensiva y especializada, que responda a las necesidades de los consumidores y suponga una mayor inversión agrícola. Hay soluciones técnicas para estos problemas en las distintas zonas agroecológicas. Mejorar el estado de los suelos requiere tiempo, conocimientos y tenencia segura de la tierra. Otro reto es averiguar cómo superar los obstáculos para que se utilicen más fertilizantes, mediante la organización del suministro de este insumo y, especialmente, el acceso a los mercados de alimentos y productos básicos. Es necesario que participen tanto las partes interesadas del sector público como las del sector privado a fin de ofrecer a los agricultores

mayor acceso a los fertilizantes adecuados y a crédito, esta medida es de corto y de largo plazo.

Impulsar la producción no sólo requiere acceso a insumos, sino mejores métodos de producción agrícola. Con metodologías de extensión que incluyen las escuelas de campo para agricultores, se puede suministrar el asesoramiento apropiado a través de demostraciones en la finca sobre intensificación sostenible de la producción, buenas prácticas agrícolas, agricultura de conservación, gestión de la fertilidad del suelo, manejo integrado de plagas y diversificación de los cultivos.

Aumento de los servicios de extensión y asesoramiento en materia de producción de alimentos. Los servicios de extensión y asesoramiento, ya sea proporcionados por el sector público, el privado (asociado a la venta de insumos) o las ONG, o bien otras partes interesadas, son decisivos para intensificar la producción agrícola. Los cambios necesarios son la adopción de enfoques de conocimientos intensivos. Algunos chocan con los métodos tradicionales o van en contra del sentido común de los agricultores. En otros casos, es necesario adaptar las tecnologías localmente antes de adoptarlas.

Impulsar programas de escuelas de campo para agricultores es una inversión valiosa, de corto plazo a plazo medio, para tratar de intensificar los sistemas de producción agrícola, y complementar la distribución de insumos y otras medidas de corto plazo arriba expuestas. Hay documentación de la metodología de la FAO de las escuelas de campo para agricultores en <http://www.farmerfieldschool.info/> y en http://www.fao.org/bestpractices/content/12/12_01_es.htm?lang=es.

Algunos ejemplos de opciones de corto plazo a plazo medio son:

- **Producción comunitaria de semillas:** Este enfoque busca mejorar el acceso a semillas de calidad (de variedades tradicionales y modernas) en la comunidad. Las semillas son producidas por agricultores, escuelas de campo para agricultores, grupos de agricultores o cooperativas, bajo la supervisión de personal técnico. A continuación se puede suministrar semilla o comercializarla en la comunidad en forma apropiada a la situación. Esto puede seguir

una iniciativa de introducción de variedades. Este enfoque se utiliza mucho en restablecimiento y desarrollo en Burkina Faso, el Camerún, Etiopía, Lesotho, el Sudán, Suazilandia, etc.

Efectos principales: Mejorará el suministro de semillas de las variedades apropiadas.

Condiciones para obtener buenos

resultados: Proveedores de semillas de buena calidad, supervisión técnica, que los agricultores o grupos de agricultores se vayan ocupando de la multiplicación de las semillas.

Precaución: Lluvias o riego adecuados para producir un cultivo, suficiente supervisión técnica, agricultores o grupos organizados, comercialización bien planificada de las semillas que se produzcan.

- **Agricultura mecánica de conservación de bajo costo:** Una combinación de agricultura sin labranza con uso de fertilizantes, en parcelas permanentes de siembra y sin herbicidas. La siembra se puede hacer con una azada pequeña para iniciar la temporada de siembra, o con un sembrador manual, que tiene además la ventaja de medir la dosificación uniforme de fertilizante para cada parcela de siembra. Este método se utiliza en Lesotho, Sudáfrica, Suazilandia, Zambia, Zimbabue y otros países. Fue la base del programa de restablecimiento de emergencia de Zambia y también se utiliza en otros programas similares en Lesotho y Suazilandia.

Efectos principales: Con el tiempo, esta medida mejorará la estructura del suelo y reducirá la ardua labor de excavar y labrar las tierras; las parcelas se pueden preparar antes de que empiecen las lluvias y en los siguientes cultivos se reduce considerablemente el trabajo de siembra; las raíces de los cultivos siguen los canales de las raíces de los cultivos anteriores, lo que mejora el acceso desde el segundo cultivo al agua; aumenta la fertilidad del suelo, normalmente aumentan las cosechas (con uso de fertilizantes) desde el principio.

Condiciones para obtener buenos

resultados: Esta medida funciona mejor donde no hay mucha competencia con el ganado por los

residuos (o se puede resolver con acuerdos comunitarios para controlar el pastoreo) y donde hay suficiente humedad para producir cultivos y cubiertas durante todo el año. Los beneficios aumentan si se prosigue la agricultura de conservación a través del tiempo.

Precaución: Esta medida no se limita al suministro de insumos. Se necesita capacitación técnica y atención a la gestión de la maleza. Hace falta equipo específico. Es necesario hacer rotación de cultivos o diversificar la asociación de cultivos.

Además, los acuerdos comerciales deberán planificarse al suministrar el apoyo a la producción para asegurar que toda la producción excedente llegue al mercado a precios remunerativos.

- **Manejo integrado de plagas (MIP):** El MIP se basa en un conocimiento profundo de los agroecosistemas, que permite a los agricultores tomar decisiones informadas en materia de la gestión de plagas. Para producir cultivos sanos, la observación constante y las técnicas biológicas de control son los fundamentos del MIP. El MIP permite a los agricultores disminuir el uso de plaguicidas. El uso excesivo o erróneo de los plaguicidas puede trastornar los ecosistemas y agudizar los problemas de plagas. Un caso bien documentado es el del arroz, donde el exceso de insecticidas provocó la proliferación de abundantes brotes de pulgón marrón. En Asia los gobiernos adoptaron una serie de medidas para promover el MIP, como la eliminación de los subsidios a los plaguicidas, y programas de información para agricultores. El MIP se utiliza en muchos países y en diferentes regiones. No se recomienda subvencionar los plaguicidas como medida para promover la producción.

Efectos principales:

- Producción más eficiente (uso reducido de plaguicidas relativamente costosos).
- Reducción del riesgo de que se produzcan brotes inducidos por los plaguicidas.
- Reducción del peligro para el medio ambiente y la salud pública gracias a la disminución/aplicación mínima de plaguicidas.

Condiciones para obtener buenos resultados:

- Capacitación adecuada para los agricultores y el personal de extensión en sistemas de MIP.
- Marco normativo propicio para la promoción del MIP, que incluya:
 - eliminación de subsidios contraproducentes a los plaguicidas;
 - promoción de la investigación sobre el MIP;
 - la aplicación de normas para los niveles de residuos de plaguicidas puede ofrecer incentivos para la ejecución del MIP;
 - mejora en la regulación de la distribución de plaguicidas por los comerciantes de insumos.

• **Reducción de las pérdidas postcosecha y promoción de productos con mayor duración comercial**

La elaboración y la adición de valor a productos agrícolas primarios, especialmente productos a base de almidones y de proteínas, en las comunidades rurales, promocionará la obtención de productos finales secos (cocidos o tostados), listos para el consumo y, por lo tanto, comerciables como alimentos instantáneos con mayor duración comercial y mayor calidad y valor nutricional. Un buen ejemplo es el gari de yuca, enriquecido con algunos ingredientes de proteína. Los cereales, raíces y tubérculos, frutipán, banano/plátano, habas, frijoles, cacahuetes, pescado seco y copra (coco seco), son ingredientes excelentes para esos productos alimentarios, cuya fabricación, en principio, puede estar a cargo de productores rurales con medios relativamente sencillos de fermentación, tostado, cocido, secado, molido y mezclado. Los productos alimentarios se pueden producir para subsistencia o para los mercados locales o externos.

Efectos principales:

- Reducción de las pérdidas postcosecha.
- Reducción de los costos de transporte.
- Alimentos nutritivos disponibles de inmediato en las zonas rurales.
- Ganancias a través del valor añadido para los pobres rurales.
- Empleo e ingresos para la población rural no agrícola.

Condiciones para obtener buenos resultados:

- Ingredientes de buena calidad, disponibilidad de equipo y energía para los elaboradores rurales.
 - La tecnología de elaboración se tiene que verificar y mejorar.
 - Se ha capacitado a los elaboradores rurales en tecnología mejorada, gestión de calidad y rudimentos de gestión empresarial y comercialización.
 - Materiales para envasado y etiquetado disponibles de acuerdo al mercado de destino.
- **Alentar la elaboración de cereales menos refinados.** En muchos países ha crecido la demanda de cereales muy elaborados, sobre todo el maíz. Alentar la producción de harinas de maíz menos refinadas, o de harina integral de trigo en vez de harina de maíz o de trigo ultra refinadas o sin germen, permitiría una tasa mayor de extracción y, de esta manera, mayores cantidades de producción de productos elaborados. Además, los productos menos elaborados/refinados ofrecen mayor valor nutricional a la población.

Efectos principales:

- Mejores tasas de extracción y, por ende, más disponibilidad (menos pérdida de productos secundarios).
- Mayor calidad nutritiva del producto.

Condiciones para obtener buenos resultados:

Se tiene que negociar y acordar con los elaboradores. Campaña para informar a la población de la mayor calidad nutritiva del producto obtenido.

- **Informar al sector privado sobre el impacto de los precios más altos en la rentabilidad de las inversiones en agricultura y en las cadenas de alimentos.** Es necesario recoger datos que demuestren que el aumento de los precios de los alimentos contribuye a subir la rentabilidad de la inversión en agricultura y de las cadenas de alimentos. Después habrá que discutir esta información con las partes interesadas y posibles inversionistas en un foro de inversiones. El debate deberá conducir también a que se identifiquen otras limitaciones que obstaculicen la inversión en agricultura y en las cadenas de alimentos.

Efectos principales: En lo inmediato, determinar las medidas complementarias que puedan incrementar la inversión en agricultura y en las cadenas de alimentos. A plazo medio, llega una mayor inversión al sector, que impulsará la producción, estabilizará los mercados, aumentará la diversidad de los productos alimentarios disponibles en el mercado y creará empleos.

- **Moratoria a las licencias de construcción en tierras agrícolas.** Se ha señalado la expansión de la construcción, sobre todo en las zonas periurbanas, como causa importante de la disminución de la superficie disponible para la agricultura. Esta medida tiene la finalidad de proteger las tierras agrícolas y se adoptó recientemente en las Filipinas.

Efectos principales:

- Limita la expansión de construcciones en tierras agrícolas.
- Creará tensión en las zonas urbanas porque se reducirá el suministro de vivienda y ésta se puede encarecer.
- Podría crear oportunidades de búsqueda de rentas y de prácticas corruptas.

ANEXO:

Cuadro resumido de medidas normativas y programáticas inmediatas – (Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos)

Medida normativa o programática	Efectos previstos	Condiciones para que sea recomendable	Precauciones
Medidas comerciales			
- Reducción fiscal a las importaciones de productos alimentarios, insumos y equipo agrícola (3.2)	- reduce el precio del bien de importación - estimula las importaciones - efecto negativo en los ingresos del presupuesto del Estado	- se recomienda, siempre que se reorganice el presupuesto para evitar un déficit excesivo - se deberá dar seguimiento a los efectos en los precios	
- Exenciones fiscales para los importadores (3.2)	- igual que arriba	- igual que arriba	
- Apoyo financiero o préstamos al sector privado para financiar las importaciones de productos alimentarios básicos (3.2)	- igual que arriba	- igual que arriba	- si muchos países adoptan esta medida podrían aumentar los precios internacionales
- Reducción de procedimientos aduanales y otras formalidades para la importación de alimentos (ventanilla única) con o sin ablandar reglamentos (3.2)	- igual que arriba - acelera las importaciones	- es necesario tener cuidado para evitar que aumenten los riesgos para la salud y para la inocuidad a través de los productos alimentarios importados	
- Elaboración de futuros para las importaciones de alimentos a fin de asegurar la disponibilidad de alimentos a plazo medio (3.2)	- no es eficaz para resolver el problema de los precios altos		- no se recomienda como opción normativa a corto plazo
- Reducción, prohibición o impuestos a las exportaciones de productos alimentarios básicos estratégicos (3.2)	- reducción de los precios - consecuencias a medio o largo plazo para los productores - riesgo de contrabando y prácticas corruptas		- no se recomienda
Medidas a favor de los consumidores			
Políticas fiscales			
- Reducción o eliminación del impuesto al valor agregado (IVA) y/u otros impuestos a los productos alimentarios (3.3.1)	- bajan los precios de los alimentos - efecto negativo en los ingresos del presupuesto del Estado	- es más eficaz si hay competencia en el mercado interno - se debe dar seguimiento al efecto en los precios - se recomienda, siempre que se reorganice el presupuesto para evitar un déficit excesivo	
- Eliminación de obstáculos e impuestos (3.3.1)	- facilita el abasto de productos básicos - reduce el diferencial de precios entre los productores y los consumidores - reduce los ingresos de los gobiernos/autoridades locales	- es más eficaz si hay competencia en el mercado interno - se debe dar seguimiento al efecto en los precios	- difícil de aplicar selectivamente a artículos alimentarios
- Reducción fiscal a combustibles para el transporte (3.3.1)	- reduce el diferencial de precios entre los productores y los consumidores - efecto negativo en los ingresos del presupuesto del Estado	- es difícil seleccionar alimentos o productos básicos agrícolas: gran riesgo de pérdidas - requiere reorganización del presupuesto para evitar déficits excesivos	- difícil de aplicar selectivamente a artículos alimentarios

Medida normativa o programática	Efectos previstos	Condiciones para que sea recomendable	Precauciones
- Reducción selectiva del impuesto sobre la renta (3.3.1)	- aumenta los ingresos disponibles de los grupos beneficiarios		- no se recomienda ya que no beneficiará a las categorías más pobres
Políticas de gestión del mercado			
- Financiación del aumento de importaciones de alimentos a través de la balanza de pagos, financiación de importaciones y apoyo al presupuesto (3.3.2)	- mayor disponibilidad de alimentos en los canales normales de mercado - puede reducir la especulación	- se tiene que realizar en consulta con los operadores privados	- potencial dificultad de encontrar con suficiente rapidez las cantidades necesarias de alimentos a precios razonables en el mercado mundial - contribuirá a subir los precios internacionales al impulsar la demanda
- Ayuda alimentaria en especie (3.3.2)	- aumenta rápidamente la disponibilidad de alimentos para ejecutar de inmediato diversas modalidades de redes de protección para salvar vidas	- sólo cuando se confirme la disponibilidad insuficiente de alimentos en el país - sólo cuando los canales "normales" requieran demasiado tiempo para la adquisición de alimentos necesarios urgentemente	- contribuirá a subir los precios internacionales al impulsar la demanda
- Requisición de existencias privadas (adquisición forzosa) (3.3.2)	- aumenta en cierta medida la disponibilidad inmediata de alimentos - los propietarios de las reservas pueden ocultarlas - el sector privado se rehúsa a generar reservas en años futuros	- el gobierno necesita recursos financieros	- se recomienda sólo en situaciones extremas, en otros casos no se recomienda
- Extracción gradual de las reservas públicas de alimentos (3.3.2)	- puede mejorar temporalmente la disponibilidad en los mercados - puede ayudar a establecer redes de protección	- las reservas deben tener el volumen suficiente para producir un impacto real	- la reconstitución de reservas/reservas de protección se deberá planificar al mismo tiempo en que se programen las extracciones - se requiere una estrecha coordinación con el sector privado
- Control de precios a los principales productos alimentarios básicos mediante reglamentación (3.3.2)	- todos los consumidores se benefician de los precios estables y moderados - puede repercutir negativamente en los precios al productor; podrían producir menos en el futuro	- riesgo de mercado negro	- no se recomienda esta medida porque incrementará la crisis en lo inmediato y en el futuro (el año siguiente)
Redes de protección			
- Transferencias de efectivo o vales para alimentos (3.3.3)	- los beneficiarios tienen recursos adicionales para comprar alimentos - pueden contribuir a mantener la calidad de la alimentación - podrían tener efectos inflacionarios - los vales podrían convertirse en moneda paralela - sujetos a pérdidas, malversación, prácticas corruptas y riesgos de seguridad - costo para el presupuesto	- donde funcionan bien los mercados - donde hay alimentos disponibles - selección eficaz mediante efectivo(vales por trabajo u otros sistemas de identificación geográfica y de familias - distribución directa incondicional en situaciones extremas	- si los vales sólo se aceptan en tiendas públicas especiales existe el riesgo de debilitar el sistema privado de comercialización y distribución
- Distribución de alimentos en especie (3.3.3)	- los beneficiarios tienen acceso directo y gratuito a una cantidad determinada (ración) de alimentos - si se pueden comprar localmente los alimentos se puede estimular la producción - si el suministro es insuficiente, las adquisiciones locales producirán efectos inflacionarios - si se llevan alimentos de fuera, esto podría contribuir a reducir los precios locales - podría crear nuevos hábitos alimentarios - sujeto a pérdidas, prácticas corruptas y riesgos para la seguridad - costo para el presupuesto	- donde no funcionan los mercados - donde no hay alimentos disponibles - la selección es eficaz mediante alimentos por trabajo, alimentación escolar o distribución directa de alimentos en situaciones extremas	

Medida normativa o programática	Efectos previstos	Condiciones para que sea recomendable	Precauciones
- Subsidio universal a los alimentos (3.3.3)	- todos tienen acceso a los alimentos subsidiados - es posible seleccionar eligiendo algunos alimentos básicos - extremadamente costoso con graves consecuencias macroeconómicas potenciales - riesgo de mercado negro en caso de racionamiento	- si se venden los alimentos a través de los canales normales de comercialización, es necesario realizar acuerdos con los principales operadores del mercado	- no se recomienda hacer pasar los alimentos por canales públicos - una vez establecidos son difíciles de eliminar - riesgo de contrabando fronterizo
Otras medidas que repercuten en los ingresos disponibles			
- Aumentar los salarios de los funcionarios públicos y otros beneficios (3.3.4)	- aumenta el bienestar de los empleados públicos - riesgo de inflación		- políticamente positivo (para frenar los disturbios urbanos), pero riesgoso desde el punto de vista macroeconómico
- Servicios de crédito para los consumidores (3.3.4)	- beneficia a los grupos en mejores condiciones económicas		- no se recomienda, puede contribuir a atizar la inflación
- Fortalecer capacidades (capacitación y equipo) de actividades que generen ingresos, mediante adición de valor a productos agrícolas y alimentarios (3.3.4)	- estimular el crecimiento económico - proporciona oportunidades de empleos y de generar ingresos - satisface la demanda de los consumidores urbanos	- se requiere un mínimo de capacidad humana e infraestructura	
Medidas a favor de los productores			
Medidas de gestión del mercado			
- Sistema nacional de información del mercado (observatorio de los precios) (3.4.1)	- los operadores económicos están mejor informados sobre las oportunidades que hay en el mercado - limita la segmentación del mercado - los agricultores y los pequeños comerciantes tendrán más fuerza para negociar los precios - se pueden determinar las zonas de problemas del mercado	- recursos - buena difusión de información - el mercado debe dejarse en libertad para que los operadores respondan a las señales	- el gobierno podría contratar a empresas privadas (si existe la capacidad privada) para mantener bajo control los costos - toma tiempo establecerlo y que dé resultados
- Talleres de análisis y/o desarrollo de la cadena de valor (3.4.1)	- concertación de decisiones, acciones y compromisos entre diversos operadores económicos y el gobierno para mejorar el funcionamiento y la gobernanza de la cadena de valor, y creación de confianza recíproca		
- Negociación de márgenes comerciales con el sector privado (3.4.1)	- contribuir a la distribución justa de valor añadido a lo largo de la cadena		- requiere consultas entre las partes interesadas que utilicen el enfoque de talleres sobre la cadena de valor anteriormente mencionado
- Hacer/facilitar acuerdos de agricultura por contrato (3.4.1)	- ofrecer mayor seguridad de mercado para los agricultores y eliminar así algunos de los riesgos de la agricultura - abrir posibilidades de obtención de apoyo técnico y, en ocasiones, suministro de insumos a crédito - puede contribuir a una mayor inversión	- casi toda la experiencia es de cultivos comerciales, en particular para exportación - se requiere un marco reglamentario bueno y bien aplicado	- en lo referente a los cultivos alimentarios, debido a la abundancia de compradores, los agricultores pueden sentirse tentados a no respetar los contratos
- Reactivación de la comercialización gubernamental (3.4.1)	- pretende reducir la especulación de los comerciantes privados	- sólo en zonas alejadas donde el sector privado no está activo, siempre que se acepte subsidiar esta actividad	- la experiencia demuestra que, en general, no se puede recomendar esta medida
- Ventas forzosas (3.4.1)	- mercado negro - desincentiva la producción de alimentos		- no se recomienda
- Precios mínimos al productor para los productos básicos alimentarios más importantes (3.4.1)	- estabilidad y mayor suministro del producto alimentario - reducción del riesgo para los agricultores, lo que los alienta a producir e invertir	- el precio mínimo será producto de negociaciones entre las partes interesadas	- la experiencia indica que un precio mínimo impuesto por el gobierno es muy difícil de aplicar

Medida normativa o programática	Efectos previstos	Condiciones para que sea recomendable	Precauciones
Medidas de apoyo a la producción			
- Apoyo inmediato a la producción en huertos domésticos y zonas de regadío (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - producción rápida de cultivos de ciclo corto, como hortalizas, en zonas periurbanas y tierras de regadío - el suministro de algunos productos alimentarios mejora en algunos mercados - podrían bajar los precios de algunos alimentos en algunos mercados - si la selección es eficaz esto puede contribuir al bienestar de los pequeños productores pobres 	<ul style="list-style-type: none"> - se recomienda el sistema de vales donde los mercados de insumos funcionan razonablemente bien y hay insumos disponibles - donde no funcionan los mercados de insumos debe tratarse hacer contratos con los comerciantes privados presentes o acuerdos con ONG, proyectos y servicios del gobierno - tiene que haber insumos disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> - cierto riesgo de que se busquen ganancias - riesgo de que este programa de subsidios se convierta en una actividad regular, difícil de interrumpir en el futuro. Es necesario ponerse de acuerdo al principio con las partes interesadas sobre una estrategia de salida - los acuerdos de comercialización deberán planificarse por anticipado - prestar demasiada atención a la sección puede prolongar el tiempo necesario para dar inicio al programa
- Vales para insumos (semillas, fertilizantes y herramientas) para los agricultores vulnerables (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - los agricultores vulnerables pueden decidir qué insumos de semillas, fertilizantes y herramientas quieren obtener - es más económico distribuir vales para insumos que alimentos a las personas vulnerables - puede generar mayor bienestar para los pobres 	<ul style="list-style-type: none"> - requiere una red de distribuidores de insumos fiable y que funcione bien - necesidad de un sistema apropiado para verificar la calidad de los insumos, particularmente las semillas 	<ul style="list-style-type: none"> - riesgo de que los vales se conviertan en moneda paralela - los acuerdos de comercialización deberán planificarse por anticipado - no se recomienda en zonas donde es muy probable que se produzcan inundaciones o sequía, porque los riesgos son demasiado altos y eso reduce la ventaja de este enfoque
- Sistemas piloto de crédito para insumos de fertilizantes y semillas para los pequeños agricultores para la siguiente temporada agrícola (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - puede generar grandes beneficios para los pequeños agricultores - aumentará la disponibilidad de algunos productos alimentarios en las familias de las zonas piloto y en los mercados próximos - con buena selección, puede contribuir al bienestar de los pequeños agricultores 	<ul style="list-style-type: none"> - buena distribución de los beneficios entre las partes interesadas - el fondo rotatorio inicial debe mantener el 100 por ciento de su poder de compra inicial para que sea sostenible este sistema - este enfoque integrado exige un marco de reglamentación seguro y bien aplicado para los contratos 	<ul style="list-style-type: none"> - los precios de algunos alimentos se pueden reducir, particularmente en zonas menos accesibles - los acuerdos de comercialización deberán planificarse por anticipado
- Ferias comerciales de insumos (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - los agricultores vulnerables pueden escoger los insumos (semillas, fertilizantes y herramientas) que necesitan - puede fortalecer el sistema local de semillas 	<ul style="list-style-type: none"> - requiere una buena capacidad de organización - ofrece la oportunidad de controlar la calidad de las semillas - las FCI deberá organizarse inmediatamente antes de la temporada de siembra 	<ul style="list-style-type: none"> - puede ser difícil llegar a grandes números de agricultores
- Distribución directa de semillas (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - los agricultores beneficiarios tienen acceso a insumos que les permiten producir alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> - las adquisiciones deberán hacerse con mucha anticipación a la temporada de producción - tener una fuente buena de semillas de calidad - habilidad de distribuir a los agricultores vulnerables - sistema de verificación de la calidad de las semillas 	<ul style="list-style-type: none"> - este enfoque no fortalece el sistema local de semillas - los acuerdos de comercialización deberán planificarse por anticipado
- Medidas para asegurar la disponibilidad de fertilizantes (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - asignación de recursos del presupuesto del gobierno para una línea de crédito para el sector privado - organización de adquisiciones al por mayor nacionales o subregionales - creación de un fondo de riesgos compartidos para facilitar la emisión de cartas de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> - los fertilizantes están disponibles a tiempo en las cantidades y de la calidad adecuadas 	<ul style="list-style-type: none"> - plataforma para un diálogo constructivo entre las partes interesadas de los sectores público y privado en materia de fertilizantes

Medida normativa o programática	Efectos previstos	Condiciones para que sea recomendable	Precauciones
- Fertilizantes con subsidio universal (no selectivo) (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - si los mercados de insumos funcionan, los subsidios distorsionarán las decisiones de producción y alentarán la utilización excesiva - si los mercados de insumos son imperfectos, los subsidios pueden crear eficacia económica - los pequeños agricultores tienen acceso más fácilmente a fertilizantes y pueden aumentar su producción 	<ul style="list-style-type: none"> - más posibilidades de éxito en zonas donde hay suficientes lluvias o en zonas de regadío - existencia de sistemas fiables de distribución 	<ul style="list-style-type: none"> - el monto del subsidio se tiene que determinar con cuidado para evitar la excesiva utilización de fertilizantes - los subsidios universales a los fertilizantes benefician a los grandes agricultores que utilizan grandes cantidades de fertilizantes y a unas cuantas personas con poder político - una parte grande del subsidio a los fertilizantes se destina a la industria (si la hay en el país) - contrabando de fertilizantes de las zonas fronterizas a los países vecinos - no se recomienda si los mercados funcionan bien o en zonas propensas a la sequía y las inundaciones - son indispensables acuerdos de comercialización para asegurar que toda la producción excedente llegue al mercado a precios remunerativos
- Eliminación del aval y establecimiento de un fondo de garantía del gobierno (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - los agricultores, en particular los pequeños agricultores, tendrán acceso a crédito para la compra de insumos y pequeños equipos, y para restablecer los activos productivos - aumento de la producción 	<ul style="list-style-type: none"> - los agricultores deben de tener claro que reciben dinero a crédito y que tienen que pagarlo - se debe dar seguimiento a los préstamos concedidos - se podría contemplar cierta medida de distribución de costos entre los gobiernos y los bancos para dar seguimiento a los préstamos 	<ul style="list-style-type: none"> - riesgo de pago bajo de los préstamos que hacen que se agote rápidamente el fondo de garantía
- Dar apoyo mecánico y financiero para aumentar la superficie agrícola (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - aumento de la superficie agrícola, la producción y la disponibilidad de alimentos en la siguiente temporada 	<ul style="list-style-type: none"> - medios mecánicos para aumentar la superficie agrícola disponibles y subutilizados - los agricultores tendrán capacidad para la gestión adecuada de la superficie adicional en cultivo para obtener buenos cultivos y evitar desperdicio de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - posibilidad de intensificar los sistemas agrícolas en uso más allá de lo sostenible, utilizando tierras en barbecho - la extensión de la superficie agrícola podría ser a costa de tierras forestales, pastizales u otras categorías de tierras, con los riesgos y consecuencias consiguientes - los acuerdos de comercialización deberán planificarse por anticipado
- Distribución de vales para energía agrícola (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - los agricultores vulnerables tienen acceso a energía agrícola y equipo para preparar las tierras, de cultivo y para el transporte de los productos - en caso de disponibilidad limitada de servicios y equipo de energía, el sistema de vales puede encarecerlos - contribuye al bienestar de las personas pobres 	<ul style="list-style-type: none"> - se requiere una red fiable y que funcione bien de energía agrícola y proveedores de equipo con la cual el gobierno (o las ONG o los proyectos) puedan establecer contratos 	<ul style="list-style-type: none"> - los vales se podrían convertir en moneda paralela - los acuerdos de comercialización deberán planificarse por anticipado
- Suspender todo subsidio o estímulo a la producción pecuaria (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - reducción de la producción pecuaria económicamente insostenible, con la consecuencia de la reducción del suministro de productos animales y precios más altos en estos productos alimentarios - mayor disponibilidad de algunos cereales para consumo humano 		<ul style="list-style-type: none"> - se necesita tiempo para percibir los efectos en la disponibilidad de alimentos, el tiempo necesario para que los productores de piensos cambien a la producción de cereales para consumo humano

Medida normativa o programática	Efectos previstos	Condiciones para que sea recomendable	Precauciones
- Intensificación sostenible de los sistemas de producción agrícola	<ul style="list-style-type: none"> - enfoque sistemático del desarrollo agrícola y sistemas agrícolas sostenibles - participación local con los agricultores en investigación adaptativa - mejores medios de subsistencia para los agricultores y mínima perturbación ambiental asociada a la intensificación 	<ul style="list-style-type: none"> - acceso a insumos y adopción de prácticas agrícolas sostenibles, como la agricultura de conservación, MIP, buenas prácticas agrícolas, etc. - metodologías eficaces de extensión, incluidas las escuelas de campo para agricultores - disponibilidad de servicios de extensión profesionales aptos para cumplir su función 	
- Aumento de los servicios de extensión y asesoramiento sobre la producción de alimentos (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - uso más eficiente de fertilizantes, teniendo en cuenta su precio más elevado 	<ul style="list-style-type: none"> - necesidad de investigación 	
- Agricultura de conservación mecánica de bajo costo (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - mejorar la estructura del suelo y reducir el trabajo arduo de excavar y arar las tierras - aumentar la eficacia de los fertilizantes 	<ul style="list-style-type: none"> - funciona mejor donde no hay competencia con el ganado por los residuos - es necesario utilizarla durante algún tiempo para percibir todos sus beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> - se requiere capacitación técnica y atención inicial para la gestión de la maleza - se requiere equipo especial - los acuerdos de comercialización deberán planificarse por anticipado
- Manejo integrado de plagas (MIP)	<ul style="list-style-type: none"> - producción más eficaz - reducción de riesgos de brotes de plagas inducidos por los plaguicidas - menos peligros para el medio ambiente y la salud pública gracias a la reducción del uso/aplicación mínima de plaguicidas 	<ul style="list-style-type: none"> - capacitación adecuada para agricultores y personal de extensión - marco normativo propicio (no dar subsidios a plaguicidas, promover la investigación del MIP, instrucción a agricultores, etc.) - se puede incentivar la aplicación del MIP con normas para los niveles de los residuos de plaguicidas 	
Reducción de las pérdidas postcosecha y promoción de una mayor duración comercial de los productos	<ul style="list-style-type: none"> - reducción de las pérdidas postcosecha - reducción de costos del transporte - alimentos nutritivos disponibles de inmediato en las zonas rurales - las ganancias del valor añadido van a la población rural pobre - empleo e ingresos para la población rural no agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> - hay disponibilidad de ingredientes de buena calidad, equipo y energía - la tecnología de elaboración se verifica y se mejora - capacitación de los elaboradores rurales - hay disponibilidad de materiales para envasar y etiquetar 	
- Alentar la producción de cereales menos elaborados (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - mejores tasas de extracción y, por lo tanto, disponibilidad más abundante (menos pérdida de productos secundarios) - mayor calidad nutritiva de los productos 	<ul style="list-style-type: none"> - se tiene que negociar y acordar con los elaboradores - campaña para informar a la población del aumento de la calidad nutritiva del producto obtenido 	
- Informar al sector privado del impacto de los precios más altos en la rentabilidad de las inversiones en agricultura y en las cadenas de alimentos (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - en lo inmediato, determinar medidas complementarias que puedan aumentar las inversiones en la agricultura y las cadenas de alimentos - a medio plazo, mayor inversión en el sector que impulsará la producción, estabilizará los mercados, aumentará la diversidad de productos alimentarios disponibles en el mercado y creará empleos 		
- Moratoria a las licencias de construcción en tierras agrícolas (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - limita la expansión de la construcción en tierras agrícolas - creará tensión en las zonas urbanas al reducirse la oferta de vivienda y ésta se puede encarecer - podría crear oportunidades de búsqueda de ganancias y prácticas corruptas 		

Otras lecturas

Medidas relacionadas con el comercio

Trade reforms and food security - Conceptualizing the linkages

Servicio de Políticas y Proyecciones de Productos Básicos

División de Comercio y Mercados, FAO, Roma, 2003

<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4671E/Y4671E00.HTM>

Reflexiones sobre la reforma de las políticas de comercio agrícola en países en desarrollo de ingresos bajos

Informes de la FAO sobre las políticas comerciales relativas a cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre agricultura, No.14

División de Comercio y Mercados, FAO, Roma, 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j7724s/j7724s00.pdf>

Ayuda alimentaria

Food Aid in Response to Acute Food Insecurity

Christopher B. Barrett

ESA Working Paper No. 06-10

FAO, Roma, 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag036e/ag036e00.pdf>

Food Aid's intended and unintended consequences

Christopher B. Barret

ESA Working Paper No. 06-05

FAO, Roma, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag301e/ag301e00.htm>

Redes de protección

Las redes de seguridad y el derecho a la alimentación

FAO, Documento informativo, Roma

Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J1444S.HTM#P101_26844

Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development

Trabajo encargado por la FAO

Stephen Devereux, Rachel Sabates, Bruce Guenther

Abril de 2008

Introducing basic social protection in low-income countries:

Lessons from existing programmes

Armando Barrientos

Brooks World Poverty Institute, Working Paper 6

Manchester, octubre de 2006

Transferencias de efectivo y vales para alimentos

The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean

Sudhanshu Handa y Benjamin Davis

División de Economía Agrícola y del Desarrollo, FAO, Roma, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag429e/ag429e00.htm>

An assessment of the impact of increasing wheat self-sufficiency and promoting cash-transfer subsidies for consumers in Egypt: A multi-market model

Gamal M.Siam

División de Economía Agrícola y del Desarrollo, FAO, Roma, 2006

<http://www.fao.org/docrep/008/af842e/af842e00.htm>

Distribución de alimentos en especie

Food Aid as Part of a Coherent Strategy to Advance Food Security Objectives

Christopher B.Barrett

ESA Working Paper No. 06-09,

División de Economía Agrícola y del Desarrollo, FAO, septiembre de 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag037e/ag037e00.pdf>

Food-based Safety Nets and WFP

Wolfgang Herbinger

Dirección de Estrategias y Políticas, Programa Mundial de Alimentos, Roma, 1998

http://www.wfp.org/policies/policy/background/faad/FAAD_English/faaq1_525e98.html

Sistema nacional de información del mercado (observatorio de precios)

Planning for the Future, synthesis report - An assessment of food security early warning systems in sub-Saharan Africa

J. Tefft, M. McGuire, N. Maunder

División de Economía Agrícola y del Desarrollo, FAO, Roma 2006

ftp://ftp.fao.org/es/esa/ews_synthesis.pdf

Understanding and Using Market Information

Andrew W. Shepherd

Marketing Extension Guide 2

Servicio de Mercadeo y Finanzas Rurales, División de Sistemas de Apoyo a la Agricultura, FAO, Roma, 2000

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/unmis/cont.pdf>

Market Information Services: Theory and Practice

Andrew W. Shepherd

FAO, Roma, 1997

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/mispref.pdf>

Análisis y/o talleres de desarrollo de la cadena de valor

Guidelines for rapid appraisals of agri-food chain performance in developing countries

Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper 20

Carlos A. da Silva, Hildo M. de Souza Filho

Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas, División de Infraestructura Rural y Agroindustrias, FAO, Roma, 2007

http://www.fao.org/AG/AGS/publications/docs/AGSF_OccasionalPapers/agsfop20.pdf

Governance, coordination, and distribution along commodity value chain

FAO Commodities and Trade Proceedings No.2

División de Comercio y Mercados, FAO, Roma, 2007

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1171e/a1171e.pdf>

Negociación de márgenes comerciales con el sector privado

Guía para el cálculo de los costos de comercialización

Guía de extensión en comercialización

Servicio de Mercadeo y Finanzas Rurales, División de Servicios Agrícolas, FAO, Roma, revisión de 2007.

<http://www.fao.org/docrep/U8770S/U8770S00.htm>

Agricultura por contrato

Agricultura por contrato. Alianzas para el crecimiento

Charles Eaton y Andrew W. Shepherd

Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO, No. 145, FAO, Roma, 2001

<http://www.fao.org/DOCREP/004/Y0937S/Y0937S00.HTM>

Overview of small holder contract farming in developing countries

Phil Simmons

ESA Working Paper No. 02-04

División de Economía Agrícola y del Desarrollo, FAO, 2002

<http://www.fao.org/docrep/007/ae023e/ae023e00.htm>

The growing role of contract farming in agri-food systems development: drivers, theory and practice

Carlos Arthur B. da Silva

Agricultural Management, Marketing and Finance Service Working Document 9
FAO, Rome, July 2005

<http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/docs/AGSF9.pdf>

Sistemas experimentales de crédito para insumos de fertilizantes y semillas destinados a los pequeños agricultores para la siguiente temporada agrícola

FERTICREDIT "Saving for Development" Credit for Small Farmers Groups

División de Fomento de Tierras y Aguas, FAO

<http://www.fao.org/ag/agl/agll/fertcred/Default.htm>

Vales para obtener insumos para agricultores vulnerables

Preliminary assessment of the fertilizer voucher system

Informe del profesor E.C. Nwagbo

Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Nigeria, NSUKKA para el Programa Especial de la FAO para la Seguridad Alimentaria, septiembre de 2005.

Ferias comerciales de insumos (FCI)

Seed Vouchers and Fairs: A Manual for Seed-based Agricultural Recovery after Disaster in Africa

Catholic Relief Services, in collaboration with Overseas Development Institute and International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, 2002

Distribución directa de semillas

Guidelines for Planning Local Seed Systems Interventions

“Improving the Efficiency in Seed Distribution” project

Published by International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT) and Instituto Nacional de Investigación Agronómica (INIA), 2002

Producción comunitaria de semillas

Successful Community-Based Seed Production Strategies

Edit. Peter S. Sentimela, Emmanuel Monyo, Marianne Banzinger

Centro internacional de mejoramiento de maíz y trigo (CIMMYT) 2004

Más referencias sobre medidas de apoyo para las semillas

Towards effective and sustainable seed relief activities

Report of the Workshop on Effective and Sustainable Seed Relief Activities, Roma, 26-28 de mayo de 2003

FAO Plant Production and Protection Paper No. 181

Edición de Sperling, L.; Osborn, T.; Cooper, D.

FAO, Roma, 2004

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5703e/y5703e00.pdf>

Moving towards more effective seed aid

L. Sperling, H.D. Cooper and T. Remington

Journal of Development Studies

Vol 44, No.4, 573-600, abril de 2008

Addressing Seed Security in Disaster Response: Linking Relief with Development.

L. Sperling, T. Remington, J. M. Haugen, and S. Nagoda

Centro Internacional for Tropical Agriculture, 2004

<http://www.ciat.cgiar.org/africa/seeds.htm>

Fertilizante

Fertilizer Strategies

FAO e IFA, Roma, revisión de noviembre de 1999.

<ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/fertstr.pdf>

Fertilizer use in African Agriculture - Lessons learned and good practice guidelines

Michael Morris, Valerie A. Kelly, Ron J. Kopicki, and Derek Byerlee

Banco Mundial, Washington DC, 2007

Agricultura de conservación

Conservation Agriculture in Zambia: A case study of Southern Province

Frédéric Baudron, Herbert M. Mwanza, Bernard Triomphe, Martin Bwalya

Conservation agriculture in Africa Series

FAO, CIRAD, ACT, 2007

http://www.fao.org/ag/ca/doc/Zambia_casestudy.pdf

Conservation Agriculture in China and the Democratic People's Republic of Korea

Claire Mousques, Theodor Friedrich

FAO Crop and Grassland Service Working Paper

División de Producción y Protección Vegetal, FAO, Roma, 2007

<http://www.fao.org/ag/ca/doc/WorkPaperKorea.pdf>

Conservation Agriculture - Case Studies in Latin America and Africa

FAO Soils Bulletin 78

FAO, Roma, 2001

<http://www.fao.org/docrep/003/y1730e/y1730e00.htm>



Para más información, contactar al:

Subdirector General

Departamento de Cooperación

Técnica

Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación

Viale delle Terme di Caracalla

00153 Roma, Italia

Tel: +39 06 57051

Fax: + 39 06 57053152

Correo-electrónico: FAO-HQ@FAO.org

www.fao.org