



### Serie especial sobre la COVID-19

Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19. Esta nota forma parte de la serie preparada por expertos del FMI para ayudar a los países miembros a abordar los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

29 de junio de 2020

# Los mercados de alimentos durante la COVID-19

*Tewodaj Mogues<sup>1</sup>*

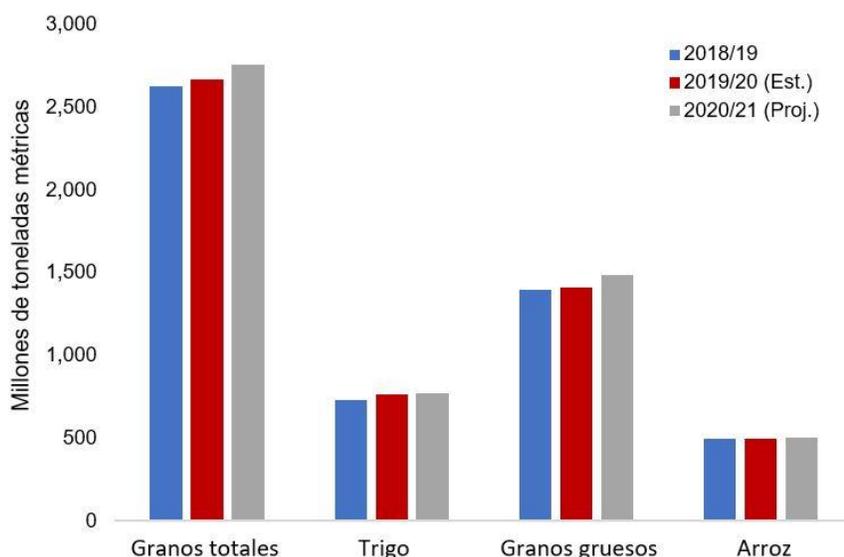
Además de las enfermedades y las muertes causadas por la COVID-19, una de las consecuencias más importantes para el bienestar derivadas de los trastornos de la producción y la pérdida de ingresos podría ser un menor acceso a los alimentos. La posibilidad de un aumento del hambre y la malnutrición durante esta pandemia amenaza sobre todo a los países de bajo ingreso, pero no deja de afectar a las economías avanzadas. Hace alrededor de una década, la crisis mundial de los precios de los alimentos dio lugar a una mayor inseguridad alimentaria para los hogares urbanos de África, provocó malestar social en múltiples países y estuvo acompañada de políticas que pueden haber exacerbado la volatilidad de precios. El contexto actual presenta tanto similitudes como diferencias cruciales con dicha crisis. En esta nota se expone un panorama general de las cuestiones esenciales que afectan a los mercados de alimentos durante la COVID-19 y se analizan las principales consecuencias para las políticas de gasto, que deberán ser adaptadas a las circunstancias específicas de cada país. Se enuncia lo que se conoce acerca de 1) la oferta de alimentos en la etapa de producción agropecuaria, 2) los componentes intermedios y finales de las cadenas de abastecimiento alimentario, 3) el lado de la demanda, la evolución de los precios y la seguridad alimentaria, 4) las tendencias y recomendaciones de política con respecto al comercio internacional de productos alimenticios, y 5) las políticas e intervenciones existentes y propuestas para fortalecer el acceso a la alimentación.

<sup>1</sup>Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a [cdsupport-spending@imf.org](mailto:cdsupport-spending@imf.org).

## I. SUMINISTRO DE ALIMENTOS: LA ETAPA DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA<sup>2</sup>

**Se proyecta que la producción mundial de productos agrícolas básicos permanezca estable.** Las últimas proyecciones disponibles, que toman en cuenta la COVID-19, de hecho indican leves aumentos en la producción mundial de productos agrícolas básicos en 2020/21 en comparación con años anteriores, y las perspectivas para los cereales también parecen favorables (véase el gráfico 1) (USDA, 2020a; Glauber *et al.*, 2020). Las condiciones existentes en tan solo unos pocos países impulsarán la producción mundial. Por ejemplo, la Unión Europea y cuatro países (Argentina, China, Brasil y Estados Unidos) son responsables de tres cuartas partes de la producción mundial de maíz (USDA, 2020b). Será entonces particularmente importante hacer un seguimiento de esos países al proyectar la producción mundial de aquí en adelante<sup>3</sup>.

**GRÁFICO 1. Producción agrícola mundial**



Fuente: Compilación de la autora, basada en USDA (2020a).

Nota: Los granos totales incluyen trigo, granos gruesos y arroz. Los granos gruesos incluyen maíz, sorgo, cebada, avena, centeno, mijo y mezcla. El arroz es molido.

**En su mayor parte, la actual temporada de siembra se ha iniciado antes de que las perturbaciones del comercio obstaculicen la importación de insumos.** Los trastornos comerciales derivados de la pandemia podrían llegar a afectar el acceso futuro a los insumos para los países de bajo ingreso que compran sus fertilizantes, productos químicos y semillas mejoradas de proveedores extranjeros. Los mercados altamente concentrados por el lado de la oferta de insumos (especialmente en el caso de los fertilizantes) pueden, en ese momento, amplificar el riesgo para los importadores de insumos (Opazo, Pound y Weber, 2020). Sin embargo, hasta ahora no hay evidencia de que la escasez de insumos provocará reducciones generalizadas y significativas de la producción de alimentos básicos. Dado que la principal época de siembra generalmente se extiende entre marzo y mayo (si bien con variaciones entre las diversas geografías y cultivos) (FAO, 2010), en la mayoría de los casos los países ya adquirieron los insumos necesarios antes de que las recientes señales de trastornos comerciales ocasionados por la COVID-19 pudieran haber restringido su importación. Entre las

<sup>2</sup>Esta sección se concentra mayormente en los cultivos agrícolas; las consecuencias de la COVID-19 para los productos de origen animal se analizan en la sección 2, en el contexto de las fases intermedias y finales de la cadena de suministro alimentario.

<sup>3</sup>FAOSTAT brinda datos más detallados sobre [producción](#), que permiten examinar qué alimentos son los más importantes para un país dado. El consumo, las importaciones y las exportaciones por país y producto se presentan en la base de datos de [hojas de balance de alimentos](#) de FAOSTAT. Los [perfiles de países](#) de la FAO ofrecen más detalles descriptivos por país.

excepciones se cuentan los agricultores de China, donde la crisis sanitaria surgió semanas y meses antes que en otros lugares. Según una encuesta de agricultores y empresas de China realizada en febrero, 60% de los agricultores enfrentaron una escasez de insumos, y la falta de pienso hizo que algunos animales de granja murieran de hambre (Zhang, 2020)<sup>4</sup>.

**Sin embargo, la escasez de mano de obra por motivos de enfermedad podría complicar la cosecha en el otoño.** Si bien la producción de cultivos básicos está altamente mecanizada en las economías avanzadas y en varios mercados emergentes, en los países de menores ingresos la cosecha aún requiere una combinación de trabajo manual, tracción animal y bienes de capital. Hasta el momento, el brote no ha provocado aún casos generalizados de la enfermedad en las zonas rurales de esos países. Sin embargo, estos pueden sufrir una escasez de mano de obra si los agricultores se han enfermado para el momento en que deben cosecharse la mayoría de los cultivos (septiembre a noviembre). Si bien estas tendencias pueden no hacer mella significativa en la producción mundial, dado que esta es impulsada por unas pocas grandes economías de alto ingreso y emergentes que usan la mecanización de forma intensiva para los cultivos básicos, la escasez de producción podría afectar a aquellos mismos países donde tal escasez puede significar una mayor inseguridad alimentaria<sup>5</sup>.

**La escasez de mano de obra obstaculiza más la cosecha de productos de alto valor que la de los cultivos básicos.** La enfermedad y el confinamiento no incidirán en la actividad agrícola con igual intensidad en los diversos tipos de cultivos. En la cosecha de productos de alto valor, tales como frutas y hortalizas, se hace un uso significativamente mayor de mano de obra que en la de cereales como arroz, trigo y maíz, incluso en las economías avanzadas. El ciclo de cosecha de productos de Europa ya está siendo dañado, debido a que el cierre de las fronteras impide que los trabajadores estacionales de Europa central y oriental viajen a otros países europeos para participar en la cosecha de frutas y hortalizas (OIT, 2020a). Esto puede plantear una importante restricción para la agricultura de alto valor, especialmente en los países de ingreso alto, donde el trabajo de los migrantes estacionales representa una proporción sustantiva del total de horas de trabajo agrícola. Existe, sin embargo, la posibilidad de que la migración interna entre zonas urbanas y rurales compense parcialmente una disminución de la oferta de mano de obra agrícola. Tal migración temporal se ha observado, por ejemplo, en gran escala en India<sup>6</sup>, pero también en otros lugares.

## II. SUMINISTRO ALIMENTARIO MÁS ALLÁ DEL PUNTO DE ORIGEN: PERTURBACIONES EN LAS FASES INTERMEDIAS Y FINALES DE LAS CADENAS DE SUMINISTRO ALIMENTARIO

---

**Las etapas finales de distribución y consumo (*downstream*) de la cadena de abastecimiento están experimentando perturbaciones más grandes que la etapa de producción.** Estas fases posproducción tienen lugar sobre todo en zonas urbanas y periurbanas con mayor densidad poblacional, y por ende están más expuestas a un mayor riesgo de infección, así como a medidas gubernamentales que restrinjan la actividad. Las cadenas de suministro transicionales, en particular las empresas informales pequeñas y medianas del sector alimentario que son comunes en África y Asia, dependen más de los trabajadores y menos de la maquinaria para actividades como procesamiento, transporte y almacenaje. La sostenibilidad de sus operaciones queda entonces especialmente comprometida por el confinamiento de los trabajadores (Reardon

---

<sup>4</sup>En algunas regiones, la COVID-19 se combina con otras importantes catástrofes naturales para afectar más gravemente la producción de alimentos y su logística: La plaga de langostas que lleva ya cinco meses, con centro en África oriental, está causando una destrucción a gran escala de cultivos y ganado, y en Argentina una grave sequía secó el principal río por el cual se transportan granos hacia los puertos para su exportación.

<sup>5</sup>Hasta ahora, la presencia del virus ha sido desigual en las diversas regiones dentro de los países; esa propagación heterogénea podría contener los problemas de acceso a los alimentos si los mercados y los sistemas de transporte funcionan suficientemente bien como para trasladar los alimentos desde las zonas superavitarias a las deficitarias.

<sup>6</sup>["Desperate to go home, Indian migrant workers face tough choice amid world's largest lockdown"](#), 29 de marzo de 2020.

*et al.*, 2020). Su baja capacidad logística y financiera para mantener buenas normas de higiene y salubridad en sus establecimientos incrementa su vulnerabilidad relativa. Aun cuando muchos países tratan a las empresas que venden, procesan o comercian alimentos como esenciales y por ello relajan en su caso las restricciones vinculadas a la COVID-19, las pequeñas empresas informales que dominan el sector en los países de menor ingreso luchan para sobrellevar las pérdidas ocasionadas por las limitaciones que siguen vigentes, tales como las reglas de distanciamiento social, que fijan un número máximo de clientes a quienes los minoristas pueden atender en un período de tiempo determinado, y la reducción de horas diarias durante las cuales las empresas están autorizadas a operar<sup>7</sup>.

**Aun las modernas cadenas de suministro de las economías avanzadas no quedan exentas de las perturbaciones provocadas por la COVID-19.** Esto tiene consecuencias perniciosas para los agricultores y los consumidores mediante sus concatenaciones regresivas y progresivas, respectivamente. Por ejemplo, entre aproximadamente 500.000 empleados de 115 plantas cárnicas de Estados Unidos se confirmaron en abril más de 4.900 casos positivos (Dyal *et al.*, 2020), una tasa de casos declarados (3,3%) alrededor de 13 veces mayor que la tasa de casos activos en la población en ese momento (0,2%)<sup>8</sup>. Esto derivó en el cierre temporal de 40 plantas de procesamiento y empaque de carnes, lo cual redujo el suministro de carne vacuna y porcina a los minoristas en un 25% estimado en el lapso de tres semanas. Inicialmente se previó que los agricultores tendrían que sacrificar millones de cerdos que ya no podrían venderse a las plantas, aunque la reapertura de esos establecimientos y otros ajustes dispuestos por el gobierno redujeron mucho esa cifra. Asimismo, se ha planteado la preocupación de que, allí donde predomine una alta concentración de los mercados agrícolas, las perturbaciones resultantes de la COVID puedan ser aprovechadas por unas pocas grandes empresas formadoras de precios en detrimento de los agricultores y los consumidores. El desorden de las cadenas de suministro modernas puede también originarse en el extremo minorista y de servicio, cuando el cierre de restaurantes genera un cambio en la composición de la demanda de alimentos por parte de los consumidores finales. Como ejemplo, los granjeros de Bélgica enfrentaron una superabundancia de papas y un desperdicio a gran escala porque el plato nacional de papa consumido comúnmente en bares y restaurantes (pero típicamente no en el hogar) ya no se vendía. Hubo en las granjas un desperdicio similar de productos de alto valor y perecederos, tales como frutas, verduras y hortalizas y leche, al quebrarse el eslabonamiento de demanda entre las granjas y los restaurantes en los países industrializados, lo cual indica una falta de flexibilidad en las cadenas de suministro para readaptarse a la nueva estructura del extremo minorista.

### III. DEMANDA DE ALIMENTOS, AUMENTOS DE PRECIOS E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

---

**Los efectos de demanda inducidos por la COVID-19 como resultado de la reducción de los ingresos son un factor impulsor más importante de la inseguridad alimentaria que los retos por el lado de la oferta.**

Una amenaza esencial para la demanda es la posibilidad de que haya cuantiosas pérdidas de ingresos resultantes de la imposibilidad de trabajar debido a los confinamientos o a la enfermedad, y una menguada demanda externa de las exportaciones de un país. Se prevé que para el fin de junio de 2020 la COVID-19 haya causado una caída de 10,5% en la cantidad de horas trabajadas en todo el mundo, en comparación con el comienzo del año (OIT, 2020b). Se proyecta que la pobreza extrema (menos de USD 1,90 diarios) aumentará un 20% en 2020 (Laborde *et al.*, 2020b). A raíz de esas pérdidas de ingresos —registrándose las mayores

---

<sup>7</sup> El observatorio de políticas —[Policy Tracker](#)— del FMI ofrece actualizaciones semanales sobre las principales respuestas económicas de los gobiernos a la COVID-19; respecto de varios países, la información también contiene medidas relativas a los mercados de alimentos y el acceso a estos. En Laborde *et al.* (2020a) se desarrolló y se actualiza regularmente un observatorio de políticas mundiales que recoge las restricciones al comercio internacional de alimentos durante la pandemia.

<sup>8</sup> Worldometer informa que el 27 de abril había 808.516 casos activos en Estados Unidos, lo cual equivale a 0,2% de la población, [www.worldometers.info/coronavirus/country/us/](http://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/).

entre los hogares urbanos— el número mundial de personas que enfrentan una aguda inseguridad alimentaria<sup>9</sup> puede casi duplicarse, pasando de 135 millones en 2019 a 265 millones, y más de 30 países quizá enfrenten hambrunas para el final del año (PMA, 2020a).

**Las perturbaciones del lado de la oferta y el acaparamiento están ejerciendo presiones al alza sobre los precios.** Se está observando una presión alcista sobre los precios al consumidor debido a los numerosos retos por el lado de la oferta (véase más abajo), al tiempo que, en el caso de algunos productos, los precios en puerta de granja están cayendo. Por ejemplo, el hecho de que plantas procesadoras de carne tengan que cerrar reduce la demanda de ganado para los productores agropecuarios y crea escasez en los puntos de venta minoristas. El acaparamiento por parte de los consumidores finales podría contribuir aún más a que se disparen los precios de los alimentos (Swinnen, 2020). Puesto que, en las economías de bajo ingreso y emergentes, las personas con recursos económicos suficientes para acaparar tienden a pertenecer a sectores más acomodados, este comportamiento puede exacerbar la inseguridad alimentaria, pero la contribución del acaparamiento a la inseguridad alimentaria probablemente sea solo moderada y temporal, dada la limitada capacidad de almacenamiento de los hogares. Estos factores están acompañados de una depreciación de los tipos de cambio en los países de bajo ingreso, muchos de ellos importadores netos de alimentos, que por consiguiente enfrentan alzas de precios para sus importaciones. Por otra parte, en cambio, en las economías en desarrollo los aumentos de precios probablemente sean atenuados en cierta medida por la pérdida de ingresos. La razón es que, si bien la demanda de alimentos tiene una menor elasticidad-ingreso que la mayoría de los demás bienes, en los países de bajo ingreso (donde los alimentos representan una mayor proporción del gasto total de los hogares) la demanda de alimentos tiene más elasticidad-ingreso que en las economías avanzadas (Mellor, 1988). Por último, el descenso de los precios del petróleo, debido en parte a la caída de la movilidad y la actividad industrial asociada con la COVID-19, lastrará también, si todo sigue igual, los precios de los alimentos al abaratare su transporte. Como se ve más adelante, el efecto neto de todos estos y otros factores en los precios al consumidor sigue siendo un perceptible aumento para la mayoría de los diversos tipos de alimentos.

**Los alimentos ricos en nutrientes se ven particularmente afectados por los shocks relacionados con la COVID, algo que exacerba el impacto de esos shocks en la malnutrición.** Los hogares de países de bajo ingreso que acumulan alimentos tienden a hacerlo en el caso de productos —tales como cereales, raíces y tubérculos, y legumbres— que pueden almacenarse durante un período prolongado (es decir, no habiendo refrigeración, que es escasa en los países de menores ingresos). Por lo tanto, es más probable que los aumentos de precios impulsados por el acaparamiento pesen más en estos grupos de productos que en los alimentos perecederos. Además, la disminución de la demanda de alimentos resultante de la pérdida de ingresos no afectará del mismo modo a todos los tipos de alimentos; los hogares tenderán a reemplazar las calorías más costosas, como hortalizas y frutas<sup>10</sup>, cuya demanda es más elástica en función del ingreso que los alimentos básicos y de primera necesidad (Melo *et al.*, 2015). Estos productos son también más nutritivos que los alimentos básicos, por lo cual cabe esperar que su mayor sensibilidad a los shocks de oferta como también de demanda agrave la deficiencia de micronutrientes.

**Los precios alimentarios al consumo han mostrado un aumento apreciable en los tres meses transcurridos desde mediados de febrero, con un promedio moderado que encubre una amplia variación entre los países.** *A priori* no resulta claro cuál sería el efecto neto en los precios de los diversos

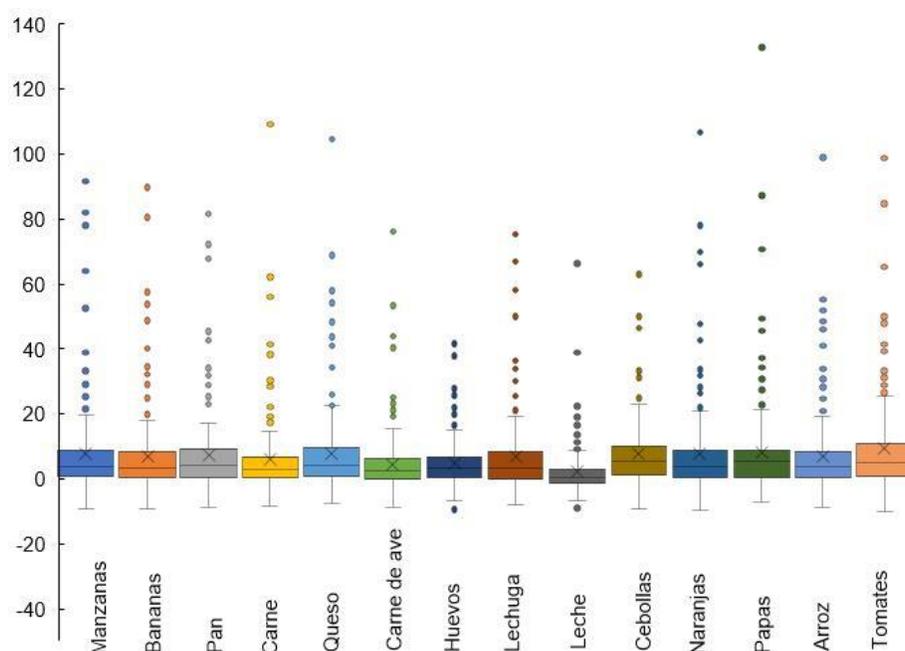
---

<sup>9</sup>La inseguridad alimentaria aguda se define según la Fase 3 o peor de la Clasificación Integrada de las Fases de Seguridad Alimentaria (CIF). En la Fase 3, los hogares i) tienen déficits de consumo de alimentos que se reflejan en una desnutrición aguda alta o mayor que la habitual, o bien ii) son marginalmente capaces de satisfacer las necesidades mínimas de alimentación pero solo agotando sus activos de sustento esenciales o mediante estrategias para hacer frente a la crisis.

<sup>10</sup>Un ejemplo de este fenómeno se observa en una evaluación rápida correspondiente a Etiopía (Tamru *et al.*, 2020).

factores compensatorios (problemas en la cadena de suministro, acaparamiento, menores ingresos de los consumidores, descenso de los precios del petróleo). Un examen empírico de datos de la FAO recientemente compilados muestra un claro aumento de los precios pagados por el consumidor final. En el lapso de aproximadamente tres meses transcurridos entre el 14 de febrero y el 18 de mayo de 2020<sup>11</sup>, los precios promedio mundiales de una variedad de productos alimenticios aumentaron entre 2% y 9%, registrándose un aumento de 7% o más en la mitad de los precios rastreados. En estos promedios subyacen, sin embargo, grandes variaciones entre los países (véase el gráfico 2). Por ejemplo, en este período de tres meses, los precios del pan aumentaron 80% en Côte d'Ivoire, el precio del arroz se duplicó en Maldivas y los precios de la papa subieron 133% en Guyana. Análogamente, parece haber una pronunciada variabilidad en la evolución de los precios dentro de los países. Nuestro análisis de un muy detallado conjunto de datos sobre los precios de los alimentos respecto de países seleccionados (IFPRI, 2020) muestra, por ejemplo, que en India el coeficiente de variación de los cambios porcentuales de precios entre los mercados (correspondientes a un día y producto alimenticio determinado) es 13,6 en promedio<sup>12</sup>.

**GRÁFICO 2. Distribución entre países de la variación porcentual de precios al consumidor durante 3 meses (14 de febrero–18 de mayo, 2020, productos seleccionados)**



Fuente: Compilación de la autora a partir de Daily Food Prices Monitor, la herramienta de la FAO para el seguimiento diario de los precios alimentarios.  
 Nota: La línea horizontal dentro de cada recuadro corresponde al país que representa la mediana, mientras que el borde inferior y superior de cada recuadro refleja los países del percentil 25 y 75, respectivamente. La "x" corresponde a la observación mediana. Las líneas horizontales de los extremos indican los valores adyacentes superiores e inferiores y son los valores mínimos y máximos solo donde no hay puntos por debajo (por encima) del extremo inferior (superior), respectivamente. Los puntos identifican países fuera del rango de los valores adyacentes.

<sup>11</sup> El nuevo Centro de Datos de Alta Frecuencia de COVID-19 (disponible para el personal técnico del FMI) también ha introducido recientemente determinados precios al consumidor de alimentos (y otros productos). Los conjuntos de datos tanto del FMI como de la FAO se basan en la misma fuente subyacente, [Numbeo](#). Una de las limitaciones de esta fuente es que no contiene precios con una periodicidad regular por sitio/localidad, los cuales, si estuvieran disponibles, potenciarían un análisis oportuno del impacto de la COVID-19 en la evolución de los precios alimentarios.

<sup>12</sup> Es decir, en términos absolutos la desviación estándar de las variaciones de precios en todos los distintos mercados para un mismo día y alimento es en promedio más de 13 veces mayor que la variación mediana.

## IV. COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS: RESURGIMIENTO DE RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN

---

**Varios países impusieron restricciones a la exportación de alimentos durante la crisis de los precios alimentarios de 2008, y ahora algunos están reinstaurándolas.** Durante la crisis mundial de los precios alimentarios hace más de una década, 33 países optaron por imponer restricciones a la exportación de alimentos entre enero de 2007 y marzo de 2011, con el objetivo de aislar a sus poblaciones de nuevos aumentos de los precios internos de esos productos (Sharma, 2011). Durante la COVID-19, en menos de dos meses (desde el 18 de marzo hasta el 11 de mayo) 22 países ya comenzaron a aplicar restricciones a la exportación de uno o más productos alimentarios (Laborde *et al.*, 2020a), y muchos países acompañaron esas medidas con una reducción de los aranceles a la importación de alimentos para bajar los precios internos. Las restricciones a las exportaciones son particularmente significativas cuando atañen a alimentos básicos, especialmente aquellos en cuyo caso los países que imponen las restricciones poseen una proporción considerable del mercado mundial. Es muy probable que tales restricciones amenacen la seguridad alimentaria en aquellos países que tienen tanto una baja proporción de autosuficiencia alimentaria<sup>13</sup> como niveles de hambre relativamente altos. Dentro de los países, los residentes urbanos dependen más de productos importados que los habitantes de zonas rurales —aun en el caso del mismo producto— y entonces sufrirán un impacto más fuerte de los controles al comercio de alimentos<sup>14</sup>. Muchas de las restricciones rigen durante junio o hasta más adelante, pero podrían luego ser prorrogadas más allá de su fecha límite actual.

**Las restricciones a la exportación de alimentos tienden a ser colectivamente contraproducentes y perjudiciales para la seguridad alimentaria mundial.** Anderson *et al.* (2014) observaron que los cambios en materia de restricciones comerciales desde 2006 hasta 2008 generaron aumentos de los precios internacionales de los alimentos que, para más de la mitad de los países de la muestra, neutralizaron con creces los beneficios esperados de las políticas originales de aislamiento de los precios; es decir, para esos países, los precios internos alcanzados, si bien inferiores a los precios internacionales (incrementados), fueron no obstante más altos de lo que habrían sido si ningún país hubiera emprendido esas modificaciones. El FMI recomendó en 2008 eliminar las prohibiciones e impuestos a las exportaciones (FMI, 2008), y el 24 de abril de 2020 reiteró, en un comunicado de prensa conjunto con la OMC, la importancia de mantener políticas de apertura comercial como parte de un paquete de medidas para contrarrestar la inseguridad alimentaria inducida por la COVID-19 (FMI, 2020). En ese orden de ideas, mientras que los esfuerzos de los países para facilitar las importaciones son bienvenidos (por ejemplo, restringiendo los derechos de importación y agilizando los procesos aduaneros), las prohibiciones a la exportación no son solo perniciosas para la seguridad alimentaria mundial sino que pueden en el largo plazo perjudicar también a los países que imponen restricciones, ya que sus precios internos más bajos pueden reducir los incentivos a la producción, incrementar los incentivos para hacer contrabando hacia países donde los precios son más altos y desencadenar un efecto dominó internacional que eleve los precios de otros productos alimenticios que esos países importan (OMC, 2020a). Se necesita un enfoque multilateral para asegurar que todos los países que apliquen medidas de emergencia al comercio de alimentos actúen con transparencia ante la comunidad internacional (por ejemplo, informando a la secretaría de la OMC) con respecto a los detalles de las medidas. En un enfoque tal, los países también deberían comprometerse a proceder con moderación de modo que las medidas sean, en lo posible, focalizadas, temporales y proporcionadas (OMC, 2020b).

---

<sup>13</sup>Esta relación a nivel de los países y correspondiente a los alimentos es (producción) / (producción + importaciones – exportaciones). Véase Clapp (2017).

<sup>14</sup>Gyimah-Brempong y Kuku-Shittu (2016) ilustran esta situación en el caso del arroz en Nigeria.

## V. MEDIDAS FISCALES EXISTENTES Y PROPUESTAS PARA FORTALECER EL ACCESO A LOS ALIMENTOS DURANTE LA COVID-19<sup>15</sup>

---

**Los países deberían tratar de controlar las consecuencias negativas de las medidas que tomen en el marco de la COVID-19 para la ejecución de programas preexistentes que respalden la seguridad alimentaria y nutricional.** Precisamente en momentos en que la asistencia alimentaria se ha vuelto aún más necesaria durante la COVID-19, una serie de políticas destinadas a brindar dicha asistencia se han visto comprometidas por las mismas políticas que procuran mitigar la crisis sanitaria. Por ejemplo, al cerrarse las escuelas en 197 países, los programas de comedores escolares que llegan a los niños de hogares de bajos recursos han sido suspendidos. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) estima que, como resultado, 368 millones de niños no asisten a las comidas escolares (PMA, 2020b). Al mes de marzo, los gobiernos de solo 28 países han instaurado medidas compensatorias, tales como proveer a los alumnos de raciones para llevar a la casa y transferencias de efectivo a sus familias. Otros gobiernos deberían también buscar alternativas a la alimentación en las escuelas, y el PMA está contribuyendo a cubrir esta deficiencia en varios países. También debería evitarse que las intervenciones para respaldar la seguridad nutricional, tales como la provisión de suplementos micronutrientes, queden relegadas cuando los sistemas sanitarios ya sobrecargados desvíen recursos previstos para otras actividades.

**No deberían acumularse agresivamente reservas de alimentos para estabilizar los precios ya que estas conllevan un gran costo fiscal y no mejoran la seguridad alimentaria en forma eficiente.** Muchos países mantienen como reserva abundantes existencias de alimentos, por diferentes motivos, como los siguientes: i) dispensar alimentos para su distribución orientada a personas que padecen inseguridad alimentaria de manera crónica o temporal (generalmente se hace referencia a tales existencias como “reservas estratégicas de cereales”, o REC), y ii) dispensar alimentos toda vez que los precios aumenten con el objetivo de mantenerlos dentro de una banda establecida (existencias a las que comúnmente se hace referencia como “reservas de estabilización o reguladoras”). Durante la crisis de 2008, el segundo motivo cobró especial importancia: una serie de economías en desarrollo y de mercados emergentes establecieron nuevas reservas nacionales reguladoras de cereales, o incrementaron las ya existentes, con el objetivo de estabilizar los precios internos (FAO *et al.*, 2011). A principios de la década de 2010, el promedio mundial (excluida China) de la relación entre existencias y utilización —la relación entre las reservas de estabilización y el consumo— era levemente inferior al 20%, mientras que en el caso de China superaba el 70% (Bobenrieth *et al.*, 2012; OCDE-FAO, 2013). Los costos fiscales de almacenaje y mantenimiento han sido significativos en algunos países y en muchos casos fueron exacerbados por deficientes prácticas operativas que causaron pérdidas físicas y una degradación de la calidad alimenticia. El costo de comprar los cereales escaló, ya que las compras se efectuaron cuando los precios de los alimentos eran altos. La relación costo-eficacia de las reservas de estabilización para paliar la inseguridad alimentaria ha sido escasa, dado que ellas reducen los precios para todos y no están focalizadas en los grupos vulnerables. Los objetivos de estabilización de precios pueden lograrse por otros medios, entre ellos la promoción del comercio transfronterizo y otras formas de intercambio internacional (Banco Mundial, 2012).

**Sin embargo, las reservas estratégicas de cereales pueden ser útiles como herramienta de política, y se las podría complementar con vales de alimentos para lograr la diversidad dietética.** A diferencia de las reservas de estabilización, las REC pueden proteger la seguridad alimentaria a un costo significativamente menor: las REC contienen cereales destinados a ser utilizados en situaciones de emergencia, y su distribución se focaliza solo en personas que carecen de seguridad alimentaria, generalmente en tiempos de escasez

---

<sup>15</sup>En algunos casos existen también ciertas políticas no fiscales apropiadas, tales como ajustes regulatorios, a las que se alude brevemente en esta sección, cuando corresponda.

(Kalkuhl *et al.*, 2016). Esto significa que, si bien entrañan de todos modos un costo fiscal, su tamaño puede ser significativamente menor que el de las reservas de estabilización. A su vez, no obstante, la existencia de economías de escala indica el valor que tendría una cooperación transnacional para establecer REC a nivel regional, como han hecho algunos organismos regionales, tales como la Reserva de Emergencia de Arroz de Asia Oriental. Otros organismos regionales comenzaron tales iniciativas solo recientemente, por ejemplo, la Reserva Regional de Seguridad Alimentaria, que atenderá a los países de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Para asegurar la diversidad dietética, las transferencias de alimentos realizadas desde las REC, que generalmente consisten de alimentos básicos, deberían complementarse con la provisión de frutas, verduras y hortalizas y alimentos de origen animal. Ellos son fundamentales para frenar la malnutrición relacionada con los micronutrientes, que es un riesgo mayor durante la pandemia porque las personas reemplazan esos alimentos por otros al disminuir sus ingresos (Heady y Ruel, 2020).

**En líneas más generales, con miras a mitigar la inseguridad alimentaria, debería considerarse el equilibrio de ventajas y desventajas entre la distribución directa de alimentos, la provisión de alimentos mediante vales y las transferencias de efectivo.** Comparada con los vales alimentarios digitales o la asistencia mediante efectivo<sup>16</sup>, la distribución directa de alimentos entraña un riesgo relativamente mayor de propagar el virus, especialmente si la logística no se maneja con el debido cuidado y los beneficiarios esperan en espacios muy concurridos. Las deficiencias de gestión y planificación pueden dar lugar a desórdenes y estampidas, como quedó demostrado en algunas zonas donde los alimentos llegaron tarde y luego se agotaron antes de que todos hubieran recibido su ración (Jerving, 2020). Vietnam e Indonesia iniciaron un innovador método de distribución durante la COVID que permite un mejor distanciamiento físico, denominado “cajeros automáticos de arroz”, desde los cuales las personas (en Indonesia, previo registro y confirmación de elegibilidad) pueden obtener cierta cantidad de arroz de máquinas dispensadoras supervisadas que se colocan en las principales ciudades (Thu, 2020). Dados los requerimientos logísticos para el transporte y almacenaje de productos voluminosos, la provisión directa de alimentos puede conllevar un mayor costo operativo que la administración de vales o transferencias de efectivo. El costo fue una de las consideraciones que llevaron a Sri Lanka a modificar su plan de provisión de alimentos pasando a un programa de vales ya en 1979 (Alderman *et al.*, 2018)<sup>17</sup>. Sin embargo, la distribución de alimentos tiene también potenciales ventajas frente a las transferencias de efectivo. Primero, si la seguridad alimentaria es el principal o único objetivo de la asistencia, este objetivo podría quedar parcialmente diluido cuando los beneficiarios usan las transferencias de efectivo para otros fines (quizá igualmente meritorios). La segunda ventaja de la distribución de alimentos surge cuando sus precios son sumamente volátiles, ya que en tal contexto el valor en alimentos de las transferencias de efectivo podría quedar rápidamente erosionado. Sería entonces importante ajustar el monto de los pagos de efectivo en forma oportuna para reflejar los rápidos aumentos del precio de los alimentos. Los vales alimentarios basados en el valor (frente a aquellos basados en la cantidad) también necesitarían ser objeto de ajustes similares a los de la asistencia en efectivo. Tercero, además de mejorar el acceso a los alimentos, también podrían emplearse programas gubernamentales que faciliten la distribución directa para dar apoyo a los agentes económicos que integran la cadena de suministro y reducir el desperdicio de alimentos. Dichos programas a menudo compran a los proveedores productos que de otro modo estos agentes habrían tenido que destruir (véase la sección II) y los ponen a disposición de bancos de alimentos (por ejemplo, USDA, 2020c).

**El diseño de las medidas fiscales para respaldar la oferta puede beneficiarse de las lecciones aprendidas durante las etapas tempranas de la crisis.** Por ejemplo, las observaciones respecto al grado en

---

<sup>16</sup>Véase un análisis detallado de las transferencias digitales de efectivo durante la COVID-19 en Una *et al.* (2020).

<sup>17</sup>Alderman *et al.* (2018) ofrecen una visión útil y profunda de la historia, diseño operativo y resultados de los sistemas de distribución de alimentos, vales y transferencias de efectivo orientadas a la seguridad alimentaria, concentrándose el estudio en el caso de seis países.

que el almacenamiento a nivel de los agricultores o de la comunidad causó pérdidas posteriores a la cosecha debido al cierre de los mercados servirían para orientar las inversiones del gobierno en instalaciones de almacenamiento local. Siendo los alimentos un bien esencial, la provisión o subvención de equipos de protección y de capacitación en prácticas de seguridad sanitaria puede ser necesaria para asegurar el funcionamiento continuado de empresas pequeñas o informales en las cadenas alimentarias que abastecen a las poblaciones más pobres. Cuando los diversos mecanismos de apoyo a los ingresos ya previstos para las empresas deban ser secuenciados (debido a limitaciones de recursos o de capacidad operativa), podría priorizarse a las pymes del sector alimentario para que reciban un respaldo temprano dado el carácter vital de su producto para la vida de las personas. Las cadenas eficientes de suministro de alimentos “justo a tiempo” que abastecen a los consumidores en países de mayor ingreso también han demostrado ser vulnerables. En este caso las medidas no fiscales pueden ser clave. Por ejemplo, la flexibilidad normativa facilitaría redirigir los alimentos desde restaurantes a tiendas de comestibles y establecimientos de donación de alimentos, para evitar el desperdicio y mejorar el acceso a la alimentación. Reducir las barreras a la inmigración para trabajadores rurales extranjeros puede ser crucial en países donde los extranjeros representan un gran porcentaje de la mano de obra agrícola, y donde la mayor parte de esa fuerza laboral está indocumentada (CFR, 2020).

**Un vehículo de financiamiento de múltiples donantes podría potenciar la coherencia de la ayuda internacional para la seguridad alimentaria, y merece una evaluación cuidadosa.** En respuesta a la anterior crisis de precios de los alimentos, en 2010 el G-20 lanzó el Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP, por sus siglas en inglés). Ese programa aunaba recursos de los donantes para financiar iniciativas orientadas a reducir el hambre y sostener la agricultura en países de bajo ingreso mediante inversiones productivas y sociales. A la fecha ha otorgado USD 1.300 millones en donaciones, para complementar, en lugar de reemplazar, otras medidas de respaldo fiscal a través de organismos bilaterales y multilaterales (GAFSP, 2020). Una reciente declaración emitida por el programa refleja la voluntad de adaptar de manera flexible los procesos de asignación de recursos para satisfacer las necesidades y aliviar las dificultades de la agricultura y la seguridad alimentaria en el marco de la pandemia. Al concentrarse gran parte de los recursos de los gobiernos y de otros donantes en combatir los efectos inmediatos de la COVID-19, el GAFSP puede estar en condiciones propicias para potenciar el respaldo del G-20 en orden a estimular la recuperación de los sistemas alimentarios tras la pandemia en el mediano a largo plazo. Dados los esfuerzos fiscales potencialmente significativos necesarios y en curso para respaldar las cadenas de suministro alimentario y el acceso a la alimentación durante la COVID-19, sería oportuno que un organismo de investigación con el debido nivel de conocimientos y experiencia realizara un ejercicio de cálculo de costos a fin de estimar el gasto público requerido para tal propósito.

## REFERENCIAS

---

- Alderman, Harold, Ugo Gentilini, and Ruslan Yemtsov (ed.), 2018, “[The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?](#)” (Washington: World Bank).
- Anderson, Kym, Maros Ivanic, and William J. Martin, 2014, “Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty,” Ch. 8 (pp. 311–39) in [The Economics of Food Price Volatility](#), ed. by Jean-Paul Chavas, David Hummels, and Brian D. Wright (Chicago: University of Chicago Press).
- Bobenrieth, Eugenio, Brian Wright, and Di Zheng, 2012, “[Stock-to-Use Ratios as Indicators of Vulnerability to Spikes in Global Cereal Markets](#),” Research Paper No. 1, presented at 2<sup>nd</sup> Session of the Agricultural Market and Information Systems (AMIS) at the United Nations Food and Agriculture Organization, Rome, October 3, 2012.
- Council on Foreign Relations (CFR), 2020, “[Coronavirus and Farmworkers: Is the Food Supply at Risk?](#),” April 29, 2020 (New York: Council on Foreign Relations).
- Clapp, Jennifer, 2017, “[Food Self-Sufficiency: Making Sense of it, and When it Makes Sense](#),” *Food Policy*, Vol. 66, pp. 88–96.

- Dyal, Jonathan W., Michael P. Grant, Kendra Broadwater, and others, 2020, “[COVID-19 Among Workers in Meat and Poultry Processing Facilities—19 States, April 2020](#),” *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Vol. 69, No. 18, pp. 557–61, May 8, 2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2010, “[Crop Calendar—An Information Tool for Seed Security](#),” (Rome: Food and Agriculture Organization).
- \_\_\_\_\_, International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Food Programme (WFP), World Bank Group, World Trade Organization (WTO), International Food Policy Research Institute (IFPRI), United Nations High Level Task Force on Global Food Security (UN HLTF), 2011, “[Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses](#),” Policy Report for G20.
- Global Agriculture & Food Security Program (GAFSP), 2020, “[Statement from GAFSP Co-Chairs: GAFSP and COVID-19](#),” April 29, 2020.
- Glauber, Joseph, David Laborde, William Martin and Rob Vos, 2020, “[COVID-19: Trade Restrictions are Worst Possible Response to Safeguard Food Security](#),” Issue Post, March 27, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Gyimah-Brempong, Kwabena, and Oluyemisi Kuku-Shittu, 2016, “Evolution of Rice Consumption and Demand Patterns,” Ch. 2 (pp. 21–50) in *The Nigerian Rice Economy: Policy Options for Transforming Production, Marketing, and Trade*, ed. by Kwabena Gyimah-Brempong, Michael Johnson, and Hiroyuki Takeshima (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- Headey, Derek, and Marie Ruel, 2020, “[The COVID-19 Nutrition Crisis: What to Expect and How to Protect](#),” Issue Post, April 23, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), Accessed June 1, 2020, “[COVID-19 Food Price Monitor Tool: South Asia and Africa South of the Sahara](#),” Food Security Portal (Washington: International Food Policy Research Institute).
- International Labour Organization (ILO), 2020a, “[COVID-19 and the Impact on Agriculture and Food Security](#),” ILO Sectoral Brief, April 17, 2020 (Geneva: International Labor Organization).
- \_\_\_\_\_, 2020b, “[COVID-19 and the World of Work. Third Edition, Updated Estimates and Analysis](#),” ILO Monitor, April 29, 2020 (Geneva: International Labor Organization).
- International Monetary Fund, 2008, “[Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses](#),” June 30, 2008 (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2020, “[WTO and IMF Heads Call for Lifting Trade Restrictions on Medical Supplies and Food](#),” IMF Press Release No. 20/187, April 24, 2020 (Washington: International Monetary Fund).
- Jerving, Sara, 2020, “[Cash Transfers Lead the Social Assistance Response to COVID-19](#),” Inside Development, DevEx, April 14, 2020.
- Kalkuhl, Matthias, Joachim von Braun, and Maximo Torero (ed.), 2016, “[Food Price Volatility and Its Implications for Food Security and Policy](#),” (Cham, Switzerland: Springer).
- Laborde, David, Abdullah Mamun, and Marie Parent, Accessed May 20, 2020a, “[Food Export Restrictions in the Era of COVID-19](#),” Food Security Portal (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Laborde, David, William Martin, and Rob Vos, 2020b, “[Poverty and Food Insecurity Could Grow Dramatically as COVID-19 Spreads](#),” Research Post, April 16, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Melo, Patricia C., Yakubu Abdul-Salam, Deborah Roberts, Alana Gilbert, Robin Matthews, Liesbeth Colen, Sébastien Mary, and Sergio Gomez Y Paloma, 2015, “[Income Elasticities of Food Demand in Africa: A Meta-Analysis](#),” JRC Technical Reports (Brussels: European Commission).
- Mellor, John W., 1988, “[Food Demand in Developing Countries and the Transition of World Agriculture](#),” *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 15, Issue 4, pp. 419–36.
- OECD-FAO, 2013, “[OECD-FAO Agricultural Outlook 2013–2022](#),” OECD-FAO Agricultural Outlook (Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Opazo, Cristian Morales, Jonathan Pound, and Regine Weber, 2020, “[Policy Responses to Keep Input Markets Flowing in Times of COVID-19](#),” Policy Brief (Rome: Food and Agriculture Organization).
- Reardon, Thomas., Marc F. Bellemare, and David Zilberman, 2020, “[How COVID-19 May Disrupt Food Supply Chains in Developing Countries](#),” Guest Post, April 2, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Sharma, Ramesh, 2011, “[Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures](#),” FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32 (Rome: Food and Agriculture Organization).

- Swinnen, Johan, 2020, "[Will COVID-19 Cause Another Food Crisis? An Early Review](#)," Issue Post, April 10, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Tamru, Seneshaw, Kalle Hirvonen, and Bart Minten, 2020, "[Impacts of the COVID-19 Crisis on Vegetable Value Chains in Ethiopia](#)," Research Post, April 13, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Thu, Huong Le, 2020, "[Vietnam: A Successful Battle Against the Virus](#)," Asia Unbound (New York: Council on Foreign Relations).
- Una, Gerardo, Richard Allen, Sailendra Pattanayak, and Gwenaelle Suc, 2020, "[Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies](#)," Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- U.S. Department of Agriculture (USDA), 2020a, "[World Agricultural Supply and Demand Estimates](#)," Report, June 11, 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- \_\_\_\_\_, 2020b, "[Agricultural Projections to 2029](#)," USDA Agricultural Projections No. (OCE-2020-1), February 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- \_\_\_\_\_, 2020c, "[USDA Announces Coronavirus Food Assistance Program](#)," Press Release No. 0222.20, April 17, 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- World Food Program (WFP), 2020a, "[COVID-19 Will Double Number of People Facing Food Crises Unless Swift Action is Taken](#)," Press Release, April 21, 2020 (Rome: World Food Program).
- \_\_\_\_\_, 2020b, "[Global Monitoring of School Meals During COVID-19 School Closures](#)," (Rome: World Food Program).
- World Bank, 2012, "[Using Public Foodgrain Stocks to Enhance Food Security](#)," Economic and Sector Work, Report No. 71280-GLB (Washington: World Bank).
- World Trade Organization (WTO), 2020a, "[Export Prohibitions and Restrictions—Informal Note](#)" (Geneva: World Trade Organization).
- \_\_\_\_\_, 2020b, "[COVID-19 Initiative: Protecting Global Food Security through Open Trade](#)," Communication on behalf of members of the CAIRNS group, June 17, 2020 (Geneva: World Trade Organization).
- Zhang, Xiaobo, 2020, "[Chinese Livestock Farms Struggle under COVID-19 Restrictions](#)," March 26, 2020 (Washington: Center for Global Development).