

3. Controversias económicas acerca de la ayuda alimentaria⁶

Aunque es innegable el imperativo moral para ayudar a la gente que padece hambre extrema, muchas personas cuestionan la eficacia de la ayuda alimentaria. De hecho, algunos se preguntan si este tipo de ayuda puede incluso ser contraproducente para reducir de forma sostenible el hambre y la pobreza a largo plazo.

La preocupación surge en gran parte debido a que los efectos definitivos de los programas de ayuda alimentaria, al igual que otras intervenciones en materia de políticas, no siempre son esperados. El concepto de efectos no esperados es un elemento principal de estudio de la ciencia económica. La idea básica es que las medidas de un agente –empresas, gobiernos, ONG, etc.– alteran los incentivos y las limitaciones a las que se enfrentan las demás partes, modificando su comportamiento.

No obstante, los efectos no esperados pueden ser positivos, al igual que la «mano invisible» de Adam Smith, en virtud de la cual las personas que actúan por interés propio (por ejemplo, elaborando y vendiendo pan para ganarse la vida), generan un resultado beneficioso para el conjunto de la sociedad (por ejemplo, permitiendo que se disponga de pan a precios asequibles en los mercados). De forma más frecuente, las personas piensan en términos negativos acerca de los efectos no esperados, cuando los beneficios pronosticados se reducen o desaparecen a causa una respuesta provocada por la intervención inicial.

La ayuda alimentaria puede tener algunos efectos negativos no buscados a nivel familiar, comunitario o nacional, pero las tres cuestiones más frecuentes son: *i*) si la ayuda alimentaria crea «dependencia»; *ii*) si desestabiliza el mercado local y el crecimiento agrícola; y *iii*) si altera los patrones del intercambio comercial.

⁶Este capítulo está basado en gran parte en Barrett (FAO, 2006e) y Awokuse (FAO, 2006f).

Un aspecto fundamental que, a menudo, no se tiene en cuenta en los debates sobre este asunto, es que no toda la ayuda alimentaria es igual. Los estudios empíricos confirman que la ayuda alimentaria depende, de forma decisiva, de la manera en que se gestione (si se vende en mercados locales, se distribuye directamente entre los beneficiarios, o bien se entrega a cambio de trabajar o asistir a la escuela); del nivel de eficacia y rapidez con la que se identifique como destinatarios de la ayuda a las personas y los grupos necesitados; de si la ayuda debe tener procedencia local, regional o del país donante y si se acompaña de otros recursos complementarios.

Otro aspecto frecuentemente ignorado es que la ayuda alimentaria ha cambiado considerablemente en los últimos años, tal como se ha destacado en el capítulo anterior. Muchos de los informes que constatan los efectos negativos de la ayuda alimentaria (por ejemplo, Lappe y Collins, 1977; Jean-Baptiste, 1979; Jackson y Eade, 1982) datan de una época anterior, cuando la ayuda alimentaria consistía principalmente en ayuda para programas que se entregaba a los gobiernos receptores y se revendía en los mercados locales sin apenas tener como destinatarios determinados a las personas necesitadas. Desde entonces, se ha conseguido un gran avance en la fijación de los plazos y objetivos de la ayuda alimentaria, de forma que las consecuencias negativas son probablemente menos frecuentes y graves en la actualidad que en décadas anteriores. No obstante, alrededor de una cuarta parte de toda la ayuda alimentaria todavía se concede sin fijar destinatarios concretos, y los grandes desafíos siguen consistiendo en llevar a cabo la ayuda alimentaria de forma selectiva y en los plazos adecuados.

En este capítulo se presenta primero un marco conceptual para comprender los efectos potenciales de la ayuda alimentaria. A continuación, se analiza la bibliografía especializada sobre los tres principales

aspectos polémicos alrededor de la ayuda alimentaria, así como algunos problemas relacionados. El capítulo concluye con algunas pautas generales para minimizar el riesgo de las consecuencias negativas.

Los medios de subsistencia y la ayuda alimentaria

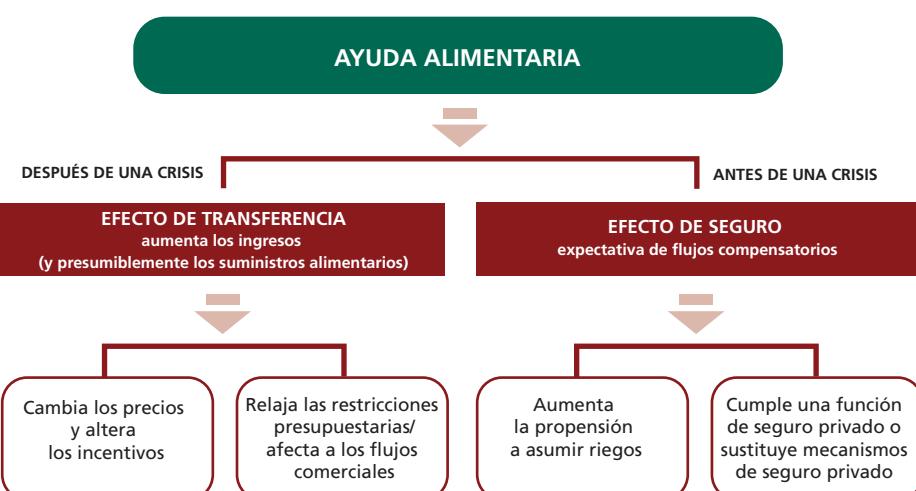
Para establecer los efectos positivos o negativos que pueden derivarse de la ayuda alimentaria, es sumamente útil tener en cuenta un marco conceptual. Un posible enfoque consiste en partir de la idea de que las familias controlan un conjunto de bienes que despliegan de forma estratégica y dinámica para obtener sus medios de subsistencia.

Estos bienes o recursos comprenden capital físico (apertos agrícolas, ganado), capital natural (tierra en propiedad o arrendada, acceso a recursos de propiedad común), capital humano (conocimiento teórico, habilidades y salud), capital financiero (dinero en efectivo, cuentas bancarias, remesas de fondos) y capital social (redes familiares y comunitarias, confianza y normas sociales, que facilitan la coordinación y cooperación). El bien más importante para muchos hogares pobres es su fuerza de trabajo: la capacidad física de los miembros de la familia para trabajar y generar ingresos.

Los hogares asignan sus recursos a una serie de actividades que incluyen la producción agrícola, el empleo asalariado (ejercidos localmente o en otro sitio por medio de la migración y las remesas) y las actividades no agrícolas. Las familias realizan esta asignación sobre la base de sus percepciones de los beneficios actuales y futuros de las distintas actividades, la fluctuación de estos beneficios y la medida en que se acercan o alejan de los mismos. Todas estas actividades generan ingresos, ya sea en especie o en dinero en efectivo, y conjuntamente constituyen los medios de subsistencia de las familias. Además, los hogares pueden obtener ingresos a través de transferencias procedentes de otras familias, de ONG o del gobierno. La ayuda alimentaria es una de las formas mediante las cuales los hogares pueden recibir transferencias de ingresos.

Teniendo en cuenta estos elementos, en la Figura 8 (adaptada de Lentz, Barrett y Hoddinott, 2005), se representa la posible repercusión de la ayuda alimentaria a un nivel muy general. La Figura muestra que los flujos de la ayuda alimentaria pueden tener dos clases de efectos muy extensos: un efecto seguro antes del flujo y un efecto de transferencia después de éste. Ambos efectos pueden alterar el comportamiento de las familias (por ejemplo, cambiando sus incentivos) y pueden generar resultados

FIGURA 8
Efectos económicos de la ayuda alimentaria



RECUADRO 7

El riesgo moral a nivel comunitario

¿Modifican las comunidades su comportamiento colectivo cuando reciben algún tipo de asistencia externa como la ayuda alimentaria? Algunos estudios parecieran confirmarlo. Por ejemplo, el Grupo URD (2005) informa de que en Afganistán algunas comunidades abandonaron el mantenimiento de bienes colectivos en previsión de pagos de ayuda alimentaria para los mismos proyectos.

Lentz, Barrett y Hoddinott (2005) denominan este tipo de riesgo moral de toda la comunidad como «oportunismo», definido como un comportamiento que conlleva el pleno uso de servicios externos de formas inesperadas, pero que no necesariamente desemboca en consecuencias negativas a largo plazo.

La adopción de decisiones de forma participativa parece mitigar este problema. Kibreab (1993), en una etnografía sobre los refugiados somalíes durante el período de 1979 a

1989, constató que el comportamiento oportunista era especialmente predominante en los programas que trataban a los refugiados como víctimas indefensas y, por consiguiente, no les imponían ninguna exigencia a cambio. Los organismos que llevaban a cabo programas mediante la participación comunitaria no constataron una falta de motivación por parte de los refugiados.

La adopción de decisiones de forma participativa durante la evaluación de proyectos de alimentos por trabajo puede ofrecer información sobre cuáles son los proyectos de obras públicas adecuados y si una comunidad desea el proyecto aunque no cuente con el incentivo de la ayuda alimentaria. El conocimiento de las comunidades de un marco temporal bien definido para la financiación puede atenuar el oportunismo (Harvey y Lind, 2005). Hasta la fecha, se ha investigado muy poco sobre estos fenómenos a nivel comunitario.

positivos o negativos para las familias o para la sociedad en su conjunto.

Si los hogares esperan que la ayuda alimentaria u otras formas de ayuda de urgencia estén disponibles cuando ocurra una crisis, esta expectativa puede proporcionarles algún tipo de seguridad, que puede sustituir otras primas de seguro oficiales u oficiales (por ejemplo, seguros privados, remesas de fondos, intercambio de mano de obra familiar y programas de socorro por parte del gobierno) y dejar a las personas con menos capacidad de resistencia cuando ocurra una crisis, en caso de que no cuenten con ayudas externas. La expectativa de ayuda puede provocar una excesiva propensión a asumir riesgos, en el momento en que el seguro contra inundaciones o el auxilio en caso de catástrofe financiados por el gobierno inducen a la gente a construir sus casas en las zonas costeras bajas, expuestas a los huracanes. Este efecto se denomina «riesgo moral» (Recuadro 7).

Habitualmente se considera que el riesgo moral es un efecto negativo no buscado de

la ayuda alimentaria, en la medida en que puede aumentar la vulnerabilidad de la gente ante impactos adversos. Sin embargo, la creciente bibliografía especializada que analiza las trampas de la pobreza, destaca que los pobres, a menudo, tienen una excesiva aversión al riesgo. Su gestión demasiado prudente del riesgo les hace escoger estrategias de subsistencia de bajo riesgo, de bajo beneficio, que les deja sumidos en la pobreza y la vulnerabilidad permanentes. Proporcionar un seguro –con independencia de la forma en que se presente– a estas familias podría animarlas a asumir algo más de riesgo, un hecho que sería deseable como estrategia para la autosuficiencia a largo plazo (Dercon, 2004; Carter y Barrett, 2006).

Después de una crisis, el suministro de ayuda en forma de alimentos o en efectivo constituye una transferencia de ingresos (en efectivo o en especie) para los receptores. Por consiguiente, la ayuda hace aumentar la demanda local de alimentos. Cuando la ayuda alimentaria se suministra en especie,

provoca además un incremento de la oferta de alimentos. La ayuda alimentaria causa habitualmente un mayor crecimiento de la oferta que de la demanda, porque la demanda de alimentos aumenta más lentamente que los ingresos⁷.

Este hecho tiene dos efectos posibles. En primer lugar, ejercerá una presión a la baja sobre los precios locales de los alimentos, especialmente en el caso de que los mercados locales no estén bien integrados en mercados nacionales o mundiales más amplios. En segundo lugar, la ayuda alimentaria habitualmente desplazará algunas compras comerciales, ya sea de proveedores locales o extranjeros. Generalmente, ni los efectos de la reducción del precio ni del desplazamiento del mercado son intencionados, pero es de hecho imposible evitar uno o ambos efectos.

La ayuda alimentaria afecta a los mercados aunque los productos básicos no provengan del exterior. Cuando se proporciona la ayuda en forma de dinero en efectivo para la compra local de alimentos (véase el Recuadro 10, pág. 50) o en forma de transferencias directas de efectivo a los receptores, aumentan los precios locales. Algunas veces, este efecto es esperado, ya que las compras locales y regionales se justifican a menudo sobre la base de ayudar a establecer canales de comercialización.

Sin embargo, los efectos también pueden ser inesperados, cuando las compras locales causan un aumento de los precios de los alimentos, perjudicando de esta forma a los pobres, que son compradores netos que no se benefician de la distribución de la ayuda alimentaria. Los cambios en los precios o en el volumen de los alimentos comercializados localmente pueden tener tanto efectos positivos, intencionados, como efectos negativos, no deliberados. De hecho, es casi imposible que un programa de ayuda alimentaria tenga únicamente efectos positivos.

⁷ Este hecho se debe a la base lógica de la ley de Engel, según la cual la proporción de la renta de una persona gastada en alimentos disminuye a medida que aumentan los ingresos. En lenguaje económico, la propensión marginal al consumo de alimentos es menor que la unidad y baja cuando crece la renta. El hecho de que, a menudo, las familias en los países pobres gasten más del 50 por ciento de su renta en alimentos, mientras que los hogares en los países ricos habitualmente asignen menos de un 15 por ciento de su renta, es una manifestación de la ley de Engel.

¿Causa «dependencia» la ayuda alimentaria?

Con frecuencia, muchos de los efectos potencialmente negativos de la ayuda alimentaria se integran bajo la etiqueta genérica de «dependencia». Estos efectos pueden ocurrir a nivel familiar, comunitario o nacional. Se considera que existe dependencia cuando las intervenciones destinadas a satisfacer las necesidades actuales reducen la capacidad de los receptores para satisfacer sus propias necesidades en el futuro. Esta situación puede darse cuando el suministro de ayuda crea desincentivos para un comportamiento tendente a la autosuficiencia (por ejemplo, cosechando, obteniendo un trabajo, manteniendo los bienes comunitarios o llevando a cabo las reformas políticas adecuadas).

Es importante recordar que del debate acerca de los efectos de seguro se desprende que la ayuda alimentaria puede alterar el comportamiento de las personas únicamente si están bastante seguras de que contarán con la ayuda cuando la necesiten. Estudios empíricos recientes sugieren que la mayoría de hogares en países vulnerables no entiende quién es el destinatario de la ayuda alimentaria ni cuál es la cantidad por familia; por lo tanto, la ayuda alimentaria no puede proporcionar seguridad en caso de crisis (Bennett, 2001; Harvey y Lind, 2005).

Además, según diversos estudios, la cantidad de ayuda alimentaria recibida por los hogares normalmente es demasiado pequeña para que las familias confíen en ella (Barrett y Maxwell, 2005; Little, 2005; Lentz y Barrett, 2005). Little (2005) sostiene que las pequeñas cantidades y los plazos irregulares de las entregas disuaden a los etíopes de confiar en la ayuda alimentaria. Como resultado, los etíopes no ajustan su conducta en función de la expectativa de recibir ayuda alimentaria.

¿Convierte la ayuda alimentaria en perezosas a las personas?

Quizá la crítica más generalizada de la ayuda alimentaria es que puede desanimar a la gente para trabajar en sus propias granjas o en otros empleos, aumentando por consiguiente su dependencia de la ayuda

exterior. La teoría económica sugiere que la transferencia de ayuda alimentaria puede tener un efecto negativo sobre la mano de obra, porque estas transferencias son una forma de ingresos. En la medida en que aumentan los ingresos, la gente tiende a trabajar menos, simplemente porque incluso las personas acostumbradas a trabajar duro prefieren el ocio al trabajo (Kanbur, Keen y Tuomala, 1994). Cualquier transferencia de ingresos –ya sea o no en forma de alimento– disuade a los beneficiarios de trabajar, manteniéndose constantes todos los demás factores. La cuestión es averiguar la gravedad de dicho efecto.

Los datos empíricos demuestran que la oferta de mano de obra es más sensible a los cambios en la renta a medida que la gente aumenta su riqueza. Dicho de otra forma, como respuesta a una transferencia de renta, es más probable que la gente acomodada trabaje menos que la gente pobre. Los programas de ayuda alimentaria que incluyen a beneficiarios más ricos aumentan los efectos de desánimo de la mano de obra, al proporcionar beneficios a los que están más capacitados e interesados para emplear las transferencias en ocio en lugar de aumentar el consumo de alimentos.

En muchos casos, los informes que constatan que la ayuda alimentaria supone un desincentivo para la mano de obra parecen basarse en la existencia simultánea de la ayuda alimentaria y la pobreza, más que en una relación causal. Esta distinción entre causalidad y correlación es fundamental. Tal como sostiene Hoddinott (2003, pág. 2):

Los supuestos efectos de desincentivo [de la mano de obra] se basan en la premisa de que la recepción de ayuda alimentaria y otras características de los hogares no guardan correlación alguna. Es una afirmación contundente. Si la ayuda alimentaria va a parar a las aldeas más pobres... o a aldeas que sufren situaciones de crisis que reducen el beneficio para el trabajo, el efecto de desánimo atribuido consiste simplemente en captar la repercusión de esas otras características.

Otra forma de distorsión, ligeramente distinta, de la mano de obra puede producirse cuando los programas de alimentos por trabajo son relativamente más atractivos que el trabajo en las propias

granjas y negocios de los beneficiarios, ya sea porque los programas de alimentos por trabajo pagan de forma inmediata o porque la familia considera que los beneficios generados por los proyectos son superiores a los obtenidos por trabajar en su propio huerto. En este caso, los programas basados en la ayuda alimentaria absorben los recursos productivos de la producción privada local.

En teoría, una programación deficiente y unos sueldos, dentro del programa de alimentos por trabajo, por encima de los niveles del mercado pueden apartar la mano de obra de los usos locales particulares, especialmente cuando las exigencias de los programas de alimentos por trabajo provocan un descenso de la disponibilidad de mano de obra en la empresa familiar durante la fase fundamental del ciclo de producción (Jackson y Eade, 1982; Grassroots International, 1997; Lappe y Collins, 1977; Molla, 1990; Salisbury, 1992). Para los beneficiarios más expuestos a la inseguridad alimentaria, la participación en los programas de alimentos por trabajo puede proporcionar alimentos esenciales en la actualidad, a la vez que impide las inversiones en la productividad futura: es un ejemplo clásico una intervención positiva a corto plazo pero con consecuencias negativas a largo plazo.

Los efectos de distorsión de la ayuda alimentaria sobre la mano de obra parecen ser mínimos cuando la ayuda alimentaria se dirige adecuadamente a los receptores necesitados. Dicho de otra forma, cuando uno se encuentra con un problema aparente de desincentivo de la mano de obra, generalmente el problema se debe a una selección deficiente de los destinatarios y no a la falta de ética laboral entre los receptores pretendidos.

¿Convierte la ayuda alimentaria en egoístas a las personas?

La ayuda alimentaria también puede crear dependencia a través de su efecto sobre las estrategias de enfrentamiento disponibles para las familias y las comunidades. La preocupación en este caso se suscita porque la ayuda alimentaria y otras formas de ayuda pública externa pueden debilitar las redes de seguridad social oficiales, haciendo más improbable que las personas se ayuden entre ellas y, en consecuencia, convirtiéndolas en

más dependientes de los futuros flujos de ayuda externa.

Dercon y Krishnan (2003) señalan que la ayuda alimentaria puede tener repercusiones contradictorias cuando existen pólizas de seguro oficiosas dentro de una comunidad. La ayuda alimentaria provoca un aumento de los ingresos de los hogares receptores, capacitándoles quizá para ayudar a otros hogares de la comunidad a través de transferencias privadas. Por su parte, la ayuda alimentaria también realiza la función de transferencia pública, haciendo disminuir la necesidad de transferencias privadas. Los autores encuentran pruebas de que las personas de comunidades que reciben ayuda alimentaria se ayudan entre sí menos que en las comunidades sin ayuda alimentaria. Los autores lo interpretan como una muestra de que la ayuda alimentaria perjudica los mecanismos de ayuda mutua en los que se basan las redes de seguridad social no oficiales.

Sin embargo, no se puede afirmar que la ayuda alimentaria socave tales mecanismos. Lentz y Barrett (2005) constatan que la recepción de ayuda alimentaria no tuvo una repercusión importante en la cantidad de remesas recibida por los hogares del sur de Etiopía y del norte de Kenia de 1999 a 2001 (véase también Abdulai, Barrett y Hoddinott, 2005). Los trabajos que estudian los efectos potencialmente negativos de la ayuda alimentaria sobre las remesas privadas demuestran que este hecho despierta menor preocupación que otros aspectos relativos a la ayuda alimentaria, como la alteración de los precios de productos alimentarios que compiten entre sí.

¿Fomenta la ayuda alimentaria un mal sistema de gobierno?

Algunos detractores han sostenido que la ayuda alimentaria puede hacer que los gobiernos sean dependientes de la ayuda externa en cuanto al presupuesto y la balanza de pagos. La ayuda alimentaria puede tener un efecto político negativo si el suministro de alimentos baratos permite a los gobiernos beneficiarios ignorar la necesidad de reformas políticas y desviar los recursos de desarrollo lejos del sector agrícola (Wallerstein, 1980). La ayuda alimentaria se considera un apoyo para los gobiernos que practican políticas que discriminan la

agricultura local, causando una escasez constante de disponibilidad de alimentos, que posteriormente tiene que ser cubierta con la ayuda alimentaria.

La ayuda alimentaria para programas, que dominó las corrientes mundiales hasta mediados de la década de 1990, puede ser entendida como una forma de ayuda a la balanza de pagos por parte del gobierno de un país donante al gobierno de un país receptor. De hecho, la ayuda alimentaria tiene por objetivo paliar las restricciones de la balanza de pagos, reduciendo los costos actuales de importación de los alimentos y los costos del servicio de la deuda asociados a las importaciones de alimentos (en el caso de la venta a crédito de alimentos en condiciones favorables) y, por consiguiente, puede ser considerado como un tipo de seguro de la balanza de pagos.

La ayuda alimentaria puede proporcionar un mecanismo de seguro para el presupuesto o la balanza de pagos, aunque únicamente si fluye de una forma prevista y cíclica en respuesta a las necesidades (por ejemplo, en el caso de que la ayuda alimentaria aumente cuando las divisas sean escasas, o cuando se incrementen los precios mundiales de los alimentos). La relación inversa simple que guardan los volúmenes de la ayuda alimentaria y los precios mundiales de los cereales, en la Figura 2 del capítulo anterior, sugiere la correlación contraria: las corrientes de ayuda alimentaria son anticíclicas en relación con la necesidad. Los programas de ayuda alimentaria representan menos de un cuarto de la ayuda alimentaria total, y su volumen es muy pequeño en relación con otros flujos de ayuda externa. Aunque algunos gobiernos dependen sin lugar a dudas de la ayuda externa, el volumen de la ayuda alimentaria es, en la mayoría de los casos, demasiado pequeño para crear dependencia.

Por otra parte, a veces se suele decir que la ayuda alimentaria puede ser utilizada para influenciar las políticas del gobierno receptor (Hopkins, 1984). Si la ayuda alimentaria proporciona el recurso principal necesario para mantener una política mal concebida, una restricción de las entregas puede acelerar las reformas necesarias, a pesar de las implicaciones morales y éticas de tal estrategia. Algunas veces, las condiciones vinculadas a la distribución de

ayuda alimentaria facilitan un impulso para las reformas políticas, pero esto sucede raramente, y la experiencia del uso de la ayuda alimentaria como medio para producir reformas útiles de políticas en el gobierno receptor generalmente ha sido un fracaso.

¿Puede ser positiva la dependencia?

Para los hogares afectados por una crisis o incapaces de mantenerse por sí mismos, como es el caso de los hogares sin adultos aptos para el trabajo, la dependencia de la ayuda externa puede resultar un hecho positivo. En realidad, un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos sugiere que la gente debería ser capaz de confiar en formas adecuadas de asistencia cuando sean incapaces de satisfacer sus propias necesidades. Desgraciadamente, la ayuda alimentaria rara vez es suficientemente fiable para proporcionar tal efecto de seguro.

Para distinguir esta dependencia, que mejora el bienestar, del término en su uso más común, peyorativo, Lentz, Barrett y Hoddinott (2005) se refieren al mismo como «dependencia positiva». Pensar en la dependencia en un contexto positivo es coherente con las «Directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» de la FAO (FAO, 2004b).

Dada la escasez de datos empíricos en relación con la dependencia negativa de la ayuda alimentaria, esta preocupación parece exagerada, especialmente si se compara con el sufrimiento humano que puede originarse con el agotamiento prematuro de la ayuda. Barrett y Maxwell (2005, pág. 180) sostienen que:

... las tesis de la dependencia parecen tener la dirección de causalidad errónea. Las crisis causan cambios de comportamiento que pueden requerir varios tipos de redes de seguridad, incluyendo la ayuda alimentaria. Sin embargo, las cantidades de ayuda alimentaria transferida, en prácticamente todos los casos, son simplemente demasiado modestas para convertir a la gente en dependiente de las mismas, aunque pueden ayudar a mantenerlas vivas...

En el mismo sentido, Harvey y Lind (2005) sostienen que las preocupaciones sobre la dependencia no deberían priorizarse

en relación con el objetivo más directo de proporcionar ayuda humanitaria a la gente necesitada (Recuadro 8).

¿Perjudica la ayuda alimentaria a la agricultura local?

Mucho se ha escrito acerca de los posibles efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria en los sectores agrícolas de los países receptores, desde el estudio de Schultz (1960) sobre el tema, que tuvo una gran influencia. Hay varias formas mediante las cuales la ayuda alimentaria puede perjudicar a las economías agrícolas (Maxwell y Singer, 1979; Maxwell, 1991).

Además de los efectos de desincentivación de la mano de obra, la ayuda alimentaria puede afectar a la producción de los hogares y del país en el caso de que reduzca o desestabilice los precios locales de los alimentos. Una mayor volatilidad de los precios aumenta la incertidumbre a la que se enfrentan los productores, los comerciantes locales y demás intermediarios del mercado, y puede desanimar la inversión en las instituciones locales del mercado. Por último, la disponibilidad prolongada de ayuda alimentaria puede socavar el entorno normativo para la agricultura, al enmascarar la necesidad de reformas normativas.

La ayuda alimentaria presiona a la baja y desestabiliza los precios del mercado

Una de las consecuencias más importantes de la ayuda alimentaria es su efecto sobre los precios de los alimentos. Los datos empíricos demuestran que los precios de los alimentos casi siempre disminuyen en los mercados locales inmediatamente después de una distribución de ayuda alimentaria.

Las distribuciones de ayuda alimentaria pueden provocar un descenso de los precios locales o nacionales de los alimentos en al menos tres formas. En primer lugar, la ayuda para programas y la ayuda para proyectos monetizada se venden en el mercado local, aumentando directamente la oferta. En segundo lugar, los hogares que reciben ayuda alimentaria rebajarán sus compras del producto básico recibido o de los sucedáneos producidos localmente; o bien, si además los hogares producen por su cuenta los productos básicos o sucedáneos, venderán

RECUADRO 8

Dependencia y socorro humanitario

P. Harvey y J. Lind¹

El objetivo de una intervención humanitaria debería ser salvar vidas y mitigar el sufrimiento en situaciones en las que la vida de las personas y sus medios de subsistencia se encuentran seriamente amenazados y las capacidades locales para enfrentarse a la crisis están siendo desbordadas. En esta situación, ser capaz de depender de la recepción de asistencia debería ser considerado como un hecho positivo. El objetivo no debería consistir en evitar la dependencia, sino en proporcionar una asistencia suficientemente segura y transparente de tal forma que aquellos que más la necesiten sepan qué pueden esperar, y puedan confiar en la misma como parte de sus propios esfuerzos para sobrevivir y recuperarse de la crisis.

En situaciones de inseguridad alimentaria crónica, en las que la ayuda de socorro se requiere regularmente, los organismos tienen que ocuparse de los efectos de la intervención de socorro, y encontrar las formas mediante las cuales

la ayuda puede reforzar los medios de subsistencia, así como proporcionar un alivio inmediato. No obstante, las raciones nunca deberían reducirse ni la ayuda debería ser retenida sin una prueba clara de que se han satisfecho las necesidades que inicialmente motivaron la intervención.

A menudo, la dependencia representa una forma de culpar a la ayuda humanitaria como uno de los síntomas más visibles de crisis, más que la causa. Eliminar la dependencia significa eliminar sus causas originales, ya suponga resolver conflictos, enfrentarse a la pobreza subyacente o a gobiernos corruptos. No obstante, a menudo esta no es la responsabilidad de los agentes humanitarios. El problema no radica en la ayuda y sus fracasos, sino en la carencia de otras formas de compromiso internacional con las crisis.

¹ Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

más de su propia producción. Por último, los receptores podrán vender ayuda alimentaria para comprar otros artículos necesarios. Cada una de estas medidas hace aumentar la oferta o disminuir la demanda de productos de ayuda alimentaria y sus sucedáneos, presionando a la baja los precios de los alimentos.

Por su parte, las compras locales o regionales de ayuda alimentaria aumentan la demanda general de alimentos en la zona y pueden causar un aumento de los precios, a menos que los mercados locales estén bien integrados con mercados regionales e internacionales. Existen menos datos empíricos acerca de la repercusión en los precios de las compras locales y regionales, aunque a medida que estas transacciones se han hecho menos frecuentes en los últimos años, el Programa Mundial de Alimentos ha comenzado la supervisión de su repercusión en los mercados (Recuadro 9).

Algunos investigadores han constatado que la ayuda alimentaria vendida en los mercados locales causa una caída de los precios (Faminow, 1995; Clay, Dhiri y Benson, 1996; Tschorley y Howard, 2003). Barrett y Maxwell (2005) sostienen que la ayuda alimentaria monetizada para proyectos tiene los mayores efectos negativos en los precios locales del mercado. Aunque la ley de los Estados Unidos de América exija que todos los organismos operacionales que lleven a cabo una monetización demuestren que el producto básico monetizado no provoca una desincentivación importante en la agricultura local ni en comercialización interna, la eficacia de este sistema es objeto de debate (Ralyea, 1999).

La caída de los precios puede ser inevitable con respecto a la ayuda alimentaria en especie, pero la magnitud de la repercusión en el precio está sujeta a las condiciones del mercado y a la gestión de la operación de

RECUADRO 9

La experiencia con las compras locales del Programa Mundial de Alimentos

El Programa Mundial de Alimentos encargó varios estudios de países para analizar la adquisición local de ayuda alimentaria. Los informes demuestran que los efectos en la producción, estabilización de los precios y desarrollo de los mercados difieren según el país. Las diferencias son en gran parte resultado del tamaño y de la programación de las adquisiciones locales en relación con la producción total.

En Bolivia, Burkina Faso y Sudáfrica las compras del PMA suponían menos del 1 por ciento del total de la producción y, en consecuencia, su repercusión en los precios y la producción agrícolas era pequeña. En Nepal, una mayor transparencia de los programas de adquisición puede ayudar a sostener los precios (y, en consecuencia, los ingresos de los agricultores) inmediatamente después de la cosecha, porque los elaboradores de arroz incluirían esta demanda en sus decisiones de compra.

En Etiopía, aproximadamente el 20 por ciento del total de la ayuda alimentaria ha sido comprada localmente. Aunque, debido a que el grueso de las compras se ha realizado varios meses después de la cosecha, cuando los precios tienden a aumentar más que a disminuir, las adquisiciones locales no contribuyeron a desestabilizar los precios. Las adquisiciones posteriores beneficiaron principalmente a los comerciantes con cierta capacidad de almacenaje más que a los agricultores, que normalmente venden su producción inmediatamente después de la cosecha. Tal como ocurre a menudo con las operaciones de emergencia, las contribuciones de efectivo realizadas por los donantes de forma tardía o la necesidad de responder a necesidades repentinas limitaron la capacidad de adquisición del PMA durante la cosecha principal.

Todos salvo uno de los países estudiados (Sudáfrica, donde la actividad comercial está bien desarrollada) informaron de que las normas de licitación del PMA garantizaron las decisiones respetando la

libre competencia y contribuyeron a que los comerciantes locales adoptaran normas mercantiles más rigurosas. Sin embargo, estos informes también reseñan que las normas de licitación del PMA beneficiaron a los comerciantes más poderosos que contaban con la capacidad financiera y los recursos materiales para almacenar existencias. Algunos informes sugirieron procedimientos de licitación menos centralizados, que además beneficiarían a las cooperativas de comerciantes y agricultores más pequeños situadas fuera de los principales mercados finales. No obstante, se debería tener en cuenta que los procesos de licitación flexibles para estos grupos podrían llevar a un aumento del costo de la adquisición. Unos costos de adquisición más elevados supondrían una transferencia de recursos del PMA desde los más pobres entre los pobres a los agricultores menos pobres que producen excedentes comercializables.

Los estudios sobre Etiopía, Nepal y Uganda destacaron que el sector privado se había beneficiado de las compras locales. Los informes reseñaron la mejora de las infraestructuras en transportes y el aumento de la capacidad de almacenaje. El estudio sobre Etiopía también informó de la entrada de comerciantes privados y del aumento de la competencia, mientras que el estudio sobre Nepal describió la mejora de los equipos para moler el arroz y de otras instalaciones destinadas a la elaboración.

Fuentes: Salinas, Sagalovitch y Garnica (2005); Institut du Sahel, CILSS, 2005; Agridev Consult, 2005; Narma Consultancy, 2005; Vink *et al.*, 2005; y Serunkuma and Associates Consult, 2005.

ayuda alimentaria. El alcance de la reducción de precios de los alimentos depende siempre en gran parte del grado de integración del mercado local en los mercados regional, nacional y mundial de alimentos más amplios, y de lo bien orientada y programada que esté la ayuda alimentaria.

Las alteraciones en la oferta relacionadas con los suministros de ayuda alimentaria y las alteraciones en la demanda asociadas con las compras locales desaparecen rápidamente en mercados bien integrados, generando habitualmente unos efectos moderados sobre los precios. Colding y Pinstrup-Andersen (2000) sostienen que para las economías poco abiertas⁸, los efectos de la ayuda alimentaria en los precios son limitados. Lind y Jallela (2005) constataron que la mayoría de agricultores sufrió una caída de precios de los cereales durante las distribuciones de ayuda alimentaria en Delanta Dawun (Etiopía), aunque los precios se stabilizaron al cabo de pocas semanas.

En mercados con un funcionamiento deficiente, segmentados a partir de canales comerciales más amplios, los movimientos de precios pueden ser más drásticos y más persistentes, reduciendo los beneficios de los productores, limitando la capacidad de los productores para pagar las deudas y por consiguiente, reduciendo tanto la capacidad como el incentivo para invertir en la mejora de la productividad agrícola. Barrett y Maxwell (2005) describen un hundimiento de los precios del sorgo en el sur de Somalia en 2000, relacionándolo, en parte, con unos suministros de ayuda alimentaria mal programados a Etiopía que cruzaron la frontera y entraron en el sur de Somalia. Tschirley, Donovan y Weber (1996) constataron que grandes cantidades de ayuda alimentaria de maíz entregadas a Mozambique provocaron una caída de los precios, tanto del maíz amarillo como del blanco. En cada uno de estos ejemplos, la mala programación de las entregas de ayuda alimentaria –una ayuda alimentaria que llegaba tarde, cuando la siguiente cosecha entraba en el mercado– es, en gran parte, culpa de efectos adversos en los precios del mercado.

⁸ Estas economías se denominan «precio aceptantes», porque su mercado es demasiado pequeño para influir en los precios mundiales.

La orientación y la programación de las entregas de ayuda alimentaria inciden principalmente en las futuras repercusiones de la ayuda alimentaria en los precios locales de los alimentos. Los hogares que reciben ayuda alimentaria comprarán menos alimentos en el mercado o venderán más de su propia producción. Este efecto será menor para los hogares expuestos a inseguridad alimentaria, cuya capacidad para comprar alimentos es muy limitada. El efecto será mayor para familias más acomodadas que reciben ayuda alimentaria debido a una deficiente selección de los destinatarios. De la misma forma, la ayuda alimentaria proporcionada durante la temporada de carestía entre las cosechas tiene efectos de desplazamiento relativamente pequeños en forma de compras comerciales realizadas por los hogares expuestos a inseguridad alimentaria, que, por definición, son incapaces de adquirir suficientes alimentos por su cuenta. La ayuda alimentaria mal dirigida o programada tiene gran probabilidad de alterar los precios del mercado, con posibles repercusiones negativas para la seguridad alimentaria.

En cambio, la ayuda alimentaria bien programada proporciona beneficios directos a los receptores y puede facilitar beneficios indirectos a los no receptores a través de su repercusión en los precios del mercado. Leach (1992), en su estudio sobre los refugiados liberianos en Sierra Leona durante el período de 1990 a 1991, constató que la ayuda alimentaria vendida por los receptores hizo disminuir el precio de los alimentos durante la estación de carestía, una época de inseguridad alimentaria tradicional para la comunidad de acogida. Los precios más bajos beneficiaron tanto a los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria en la comunidad de acogida como a las familias de refugiados, en especial a aquellos que no recibían directamente ayuda alimentaria. Los comerciantes de productos complementarios (por ejemplo, jabón y verduras) también se enfrentaron a una demanda creciente por parte de los receptores de ayuda (Leach, 1992).

Bezuneh, Deaton and Norton (1988) y Barrett, Bezuneh y Aboud (2001) constataron que la ayuda alimentaria distribuida, ya fuera directamente o a través de los programas de alimentos por trabajo, a

los hogares en el norte de Kenia durante la temporada de carestía, promovió un aumento de las compras de insumos agrícolas como las semillas mejoradas, los fertilizantes y la mano de obra asalariada, provocando así un incremento de la productividad agrícola. En consecuencia, los efectos de las entregas de ayuda alimentaria en los precios no son necesariamente perjudiciales si los organismos operacionales pueden gestionar correctamente los objetivos y la programación de la distribución.

La paradoja de la producción

El efecto de la ayuda alimentaria, presionando a la baja y desestabilizando los precios, ¿constituye un freno para la producción agrícola local y nacional? A pesar de las expectativas teóricas y de muchas investigaciones empíricas sobre los posibles efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria, los resultados son más bien contradictorios. Aunque algunos estudios iniciales sobre la ayuda alimentaria constataron empíricamente la existencia de efectos de contención sobre la producción, el resultado de los estudios recientes no corrobora la hipótesis de que la ayuda alimentaria tenga un efecto negativo importante en la producción agrícola local y nacional. Esto sucede porque en muchos de esos países la producción es influenciada por factores que son más importantes que los efectos a breve plazo de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, comprendidos los fenómenos naturales como los patrones climáticos y las plagas, y las inversiones que fomentan la producción como fertilizantes, semillas mejoradas y medidas de control de las aguas.

Mann (1967) constató que la ayuda alimentaria a la India provocó una significativa disminución de la producción agrícola. En un estudio posterior realizado en la India, Isenman y Singer (1977) comprobaron que el efecto de desincentivación había remitido considerablemente ante la mejora de las políticas gubernamentales de distribución de alimentos y unos volúmenes de ayuda alimentaria inferiores.

Singer, Wood y Jennings (1987) constataron que la ayuda alimentaria de la UE en forma de leche en polvo tuvo un efecto negativo en las industrias lecheras

locales en algunos países receptores. En un estudio comparativo de tres receptores de ayuda alimentaria del África subsahariana, Maxwell (1991) encontró pocas pruebas que demostraran los efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria y sugirió que las consecuencias de la ayuda alimentaria en los precios y la producción locales dependen también de las instituciones y las políticas vigentes. Fitzpatrick y Storey (1989) también encontraron algunas pruebas de los efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria.

Por otra parte, algunos estudios empíricos más recientes han llegado a la conclusión de que la ayuda alimentaria no parece reducir la producción agrícola local, al menos a largo plazo. Por ejemplo, Lavy (1990) utilizó métodos de elaboración de modelos basados en series temporales para investigar los efectos dinámicos de la ayuda alimentaria y no encontró que pusieran de manifiesto ningún efecto de desincentivación en países del África subsahariana. El autor constató más bien que las entregas de ayuda alimentaria animaron la producción local adicional de alimentos en casos en que la ayuda alimentaria complementaba la producción interna de cereales.

Barrett, Mohapatra y Snyder (1999) estudiaron la repercusión de la ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América en la producción local y las importaciones de alimentos de los 18 mayores países receptores de ayuda alimentaria durante el período de 1961 a 1995. Los autores constataron que la producción local disminuyó ligeramente inmediatamente después de una entrega de ayuda alimentaria, pero que dicho efecto desaparecía casi por completo con el tiempo.

Lowder (2004) analizó datos de cuadros comparativos de países y no encontró efectos importantes de desincentivación de la producción agrícola local de las economías receptoras, con independencia de que se analizase un programa sin objetivos o una ayuda alimentaria para proyecto selectiva. Sus conclusiones son coherentes con los resultados de estudios anteriores (Maxwell, 1991; Arndt y Tarp, 2001). Entre otros estudios que investigaron las repercusiones de la ayuda alimentaria en los mercados receptores cabe citar los de Hoffman *et al.* (1994) y Tscharley, Donovan y Weber (1996).

Un estudio reciente elaborado por Abdulai, Barrett y Hoddinott (2005)

tampoco pudo demostrar la existencia de efectos importantes de desincentivación de la producción. Usando observaciones longitudinales repetidas de hogares, los autores pudieron refutar directamente las tesis de la existencia de desincentivos de la producción entre los agricultores etíopes de su ejemplo. Los autores encontraron que una correlación en apariencia negativa entre la ayuda alimentaria y la producción no reflejaba una relación causal. Más bien, la ayuda alimentaria va a parar a las comunidades que ya están sufriendo una productividad baja y perturbaciones. Los autores sostienen que sería más preciso decir que estos problemas *provocan* la ayuda alimentaria y no lo contrario.

Una investigación reciente realizada en Kenia sostiene que los productores eligen sus cultivos basándose en las tendencias de los precios a largo plazo, y no en las fluctuaciones a corto plazo. Por consiguiente, es más probable que los cambios en la producción se produzcan en zonas con crisis permanentes y ayuda alimentaria a largo plazo que debido a sucesos excepcionales como las respuestas ante emergencias (Deloitte Consulting, 2005).

¿De qué manera puede reconciliarse la evidencia de los efectos negativos en los precios con la ausencia de desincentivos importantes de la producción? La propuesta original de Schultz (1960) se basaba en algunos supuestos implícitos que no pueden mantenerse en la realidad. En primer lugar, se supone que el país receptor es una economía de mercado cerrada, en la que los precios se determinan localmente sin ninguna influencia externa por parte del comercio internacional. Para una economía abierta, esto equivaldría a asumir que la ayuda alimentaria es plenamente adicional a las importaciones comerciales. En segundo lugar, se considera que la cesta de ayuda alimentaria es idéntica a la cesta de alimentos producidos en el país. Por último, se supone que la ayuda alimentaria de ninguna forma está orientada a las personas expuestas a la inseguridad alimentaria y hacia los sectores pobres de la población. Si todos estos supuestos se mantuvieran, podría esperarse que la ayuda alimentaria hundiera la producción local.

Sin embargo, estos supuestos ya no reflejan las condiciones en los países

receptores o la naturaleza de la ayuda alimentaria. La mayoría de países receptores de ayuda alimentaria participan en el comercio internacional y sus gobiernos intervienen de forma significativa en los mercados alimentarios. La ayuda alimentaria suministrada, especialmente en situaciones de emergencia, difiere normalmente de forma considerable de los alimentos producidos localmente y, en consecuencia, ambos tipos de productos pueden complementarse más que competir entre sí. Además, una parte cada vez más importante de la ayuda alimentaria está dirigida a las personas necesitadas en situaciones de emergencia, con lo que, en consecuencia, la ayuda tendría unas repercusiones inferiores en los precios o la producción en los mercados locales.

Barrett, Mohapatra y Snyder (1999) sostienen que cuando reciben la ayuda alimentaria, las familias necesitadas pueden invertir más recursos para la producción al año siguiente. La ambigüedad de los datos existentes se debe a que este efecto positivo del insumo elimina el efecto negativo en los precios de la ayuda alimentaria. Todos los desincentivos negativos para el productor que podrían ser causados por la ayuda alimentaria se compensan al parecer con los beneficios del aumento de liquidez para las inversiones por parte de los pequeños productores.

Es más probable que se produzcan desincentivos de la producción cuando la ayuda alimentaria tenga lo que los productores esperan que sea un efecto negativo permanente en los precios de los productos, o cuando interrumpa la inversión normal o los ciclos de mantenimiento que consolidan o mejoran la productividad agrícola local. En consecuencia, los factores desencadenantes principales para estudiar son los efectos en los precios a medio y largo plazo y todas las perturbaciones en las actividades agrícolas causadas por el método usado y la programación de la distribución de alimentos (Recuadro 10). Ambos factores están impulsados en gran parte por variables de programación como los métodos de selección de los objetivos y de los plazos de las entregas.

La importancia de los mercados

Los efectos de la ayuda alimentaria en los comerciantes locales y otros intermediarios

RECUADRO 10

Los programas de alimentos por trabajo y la producción agrícola local

Las pruebas recogidas sugieren que la ayuda alimentaria, en forma de programas de alimentos por trabajo, puede perjudicar a la producción local, al animar a las familias a reasignar su mano de obra lejos de la producción en función de dichos programas. Las pruebas económicas o etnográficas que avalan esta tesis son escasas, pero en cambio existen ejemplos en los que parece suceder lo contrario. En el caso de los programas de alimentos por trabajo para la conservación del suelo agrícola y el agua en Tigray, en el norte de Etiopía, aumentaron la mano de obra y las inversiones privadas en las granjas (Holden, Barrett y Hagos, 2006). Lo mismo ocurrió en el caso de los proyectos de alimentos por trabajo en la temporada de carestía, permitiendo a los pequeños productores comprar fertilizantes y contratar mano de obra asalariada para incrementar la actividad de los trabajadores en sus propios huertos en Baringo, distrito de Kenya central (Benuzeh, Deaton y Norton, 1988).

Los programas de alimentos por trabajo se usan a menudo para contrarrestar un «síndrome de dependencia» asociado a la distribución gratuita de alimentos. Sin embargo, las pruebas sugieren que los programas de alimentos por trabajo diseñados deficientemente pueden perjudicar más a la producción local que la distribución gratuita de alimentos. Ravallion (1991) opina que fijar correctamente los salarios provocaría una

autoselección de los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria cuyo tiempo sea menos valioso que el de los hogares más acomodados. No obstante, Barrett y Clay (2003) sostienen que en economías estructuralmente pobres, el diseño de programas de alimentos por trabajo no es tan simple como determinar la tasa salarial adecuada. Los autores constataron que en las zonas rurales de Etiopía, los hogares con los ingresos más elevados tenían un exceso de mano de obra y en consecuencia un valor inferior (no superior) del tiempo; por consiguiente, estos hogares asignaban su mano de obra en función de los programas de alimentos por trabajo, en los cuales las familias más pobres no podían permitirse participar debido a la escasez de mano de obra.

Bennett (2001) sostiene que los programas de alimentos por trabajo en Camboya constituyen una fuente complementaria, pero no alternativa, de empleo y que los más pobres pocas veces participan debido a las limitaciones de mano de obra. La identificación de quién debería ser candidato para un programa de alimentos por trabajo, de las necesidades de mano de obra para la producción propia, de la duración esperada de la distribución, de los factores estructurales (como los bienes productivos disponibles para un hogar) y de los salarios locales puede ayudar a determinar la adecuación de los programas de alimentos por trabajo y los riesgos de causar una dependencia negativa.

comerciales no han sido investigados satisfactoriamente. Dada la importancia fundamental de los mercados para la seguridad alimentaria, resulta sorprendente esta laguna en la bibliografía sobre el tema. Los intermediarios comerciales desempeñan una función crucial para suavizar las fluctuaciones en el suministro de alimentos y los precios a lo largo del tiempo y en el espacio, pues compran y guardan productos básicos cuando la oferta es abundante (después de la cosecha) y los venden cuando

la oferta escasea (durante la «temporada de carestía» entre las cosechas). Si la ayuda alimentaria perjudica su capacidad para desempeñar esta función, se podrían generar consecuencias a largo plazo, que serían difíciles de verificar empíricamente.

La teoría económica y los datos empíricos indican que inyectar ayuda alimentaria en un mercado tendrá un efecto de contención y desestabilización de los precios, a menos que los mercados locales estén bien integrados con los mercados regionales

RECUADRO 11

Ayuda alimentaria para el desarrollo del mercado

Se ha atribuido a la ayuda alimentaria el fomento del desarrollo del mercado local, al contribuir a promover los canales competitivos, eficientes, mediante los cuales los alimentos pueden pasar de los productores a los consumidores finales. A través del mercado, las operaciones de ayuda alimentaria –ya sea en el lado de la oferta mediante la monetización de la ayuda alimentaria en especie, o en el lado de la demanda, a través de compras locales y regionales con recursos de efectivo de los donantes– algunas veces tienen un objetivo explícito de ayuda al desarrollo de los canales de comercialización de alimentos en zonas de bajos ingresos, donde los mercados funcionan de forma más bien deficiente. Por ejemplo, la ayuda alimentaria vendida a través de pequeños elaboradores y comerciantes de las aldeas puede ayudar a estimular la aparición de canales competitivos de distribución de alimentos (Abdulai, Barrett y Hazell, 2004; USDA, 2001).

El ejemplo más frecuentemente citado de ayuda alimentaria que ha sido usada para desarrollar un mercado local es la experiencia ocurrida en la India con la Operation Flood, de 1970 a 1995. Este proyecto fue muy útil para ayudar a establecer cooperativas de productores de leche y aumentar la adopción de tecnologías modernas en la producción y la elaboración de leche en aldeas situadas en zonas rurales de la India (Candler y Kumar, 1998; Doornbos *et al.*, 1990). El programa estaba destinado inicialmente a conectar las 18 mejores granjas de la India con los mercados lecheros de las cuatro principales ciudades: Delhi, Mumbai, Calcuta y Madrás. Para 1985 el programa se había extendido a 136 granjas conectadas a más de 290 mercados urbanos y había creado un sistema autosuficiente de 43 000 cooperativas rurales integrando a 4,25 millones de productores de leche.

e internacionales. Aquellos que vendan productos similares podrían sufrir pérdidas debido al descenso de la demanda, la caída de los precios o ambas cosas, y algunos serían posiblemente expulsados del mercado.

Por su parte, algunas veces se ha reconocido la función de la ayuda alimentaria como apoyo para el desarrollo de los canales de comercialización locales gracias al aumento del tamaño del mercado (Recuadro 11). De forma idéntica, la ayuda alimentaria libera recursos de los hogares para otras compras, de forma que pueden beneficiarse los comerciantes de otros productos básicos. La teoría también sugiere que las compras de ayuda alimentaria locales y regionales pueden causar un aumento de los precios y beneficiar potencialmente a los vendedores y a los comerciantes netos, que prevén estas tendencias de forma precisa.

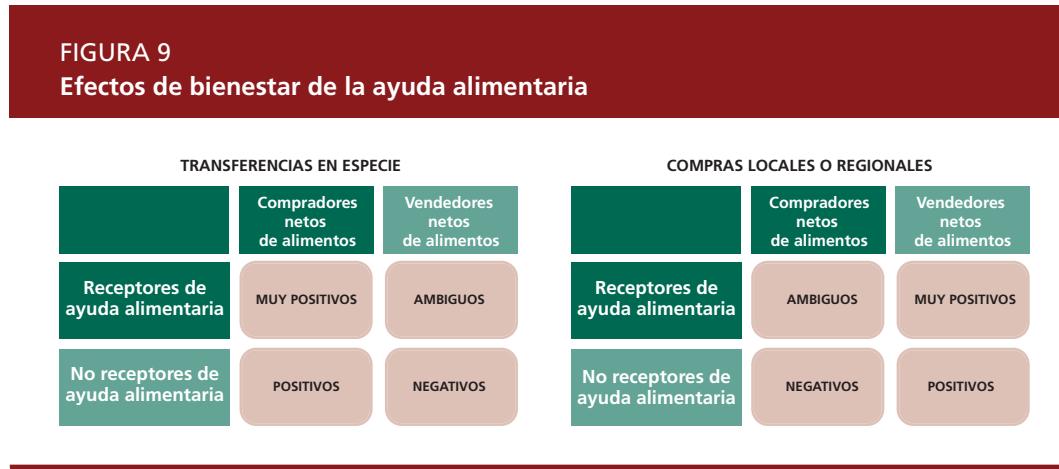
Es probable que el efecto de bienestar de algunos cambios en los precios de alimentos causados por la ayuda alimentaria sea diverso. Este hecho puede entenderse mejor

pensando en las personas de una zona que reciben ayuda alimentaria en función de dos criterios: si reciben o no reciben ayuda alimentaria (receptores contra no receptores) y si son o no son vendedores netos o compradores netos de alimentos. La Figura 9 representa la matriz simple de dos por dos resultante.

En la Figura 9, la ayuda alimentaria en especie trae productos básicos en una zona y provoca una caída de los precios locales. Este hecho beneficia de forma inequívoca a los receptores de ayuda alimentaria y a los compradores netos de alimentos a través de los efectos de las transferencias directas de que disfrutan los receptores, así como mediante los beneficios indirectos generados por el descenso de los precios de los alimentos que compran. Incluso los no receptores se benefician en la medida en que no sean compradores netos de alimentos, porque pueden permitirse comprar más alimentos cuando los precios son más bajos.

Los vendedores netos de alimentos se ven claramente desfavorecidos porque el precio

FIGURA 9
Efectos de bienestar de la ayuda alimentaria



que reciben para sus productos es inferior. Este efecto negativo, sin embargo, podría quedar compensado si además recibieran ayuda alimentaria o alguna otra forma de transferencia compensatoria. Los efectos de bienestar en los vendedores netos de alimentos que además reciben ayuda son ambiguos, dependiendo del grado en que los efectos negativos, no buscados, de los precios equilibren los efectos positivos, buscados, de las transferencias. Este sencillo diagrama muestra tanto la prolongada preocupación acerca de los efectos adversos, no intencionados, en los agricultores que son vendedores netos como los beneficios buscados que perciben los compradores netos, que representan la mayoría de la población más pobre en casi todas las comunidades.

La Figura 9 también muestra los efectos de bienestar de las operaciones de compra locales y regionales, por ejemplo, de las intervenciones de ayuda alimentaria en los mercados locales. Cuando se compran los alimentos en el mercado local, se puede generar una presión al alza en los precios locales de los alimentos. Este hecho perjudica claramente a los compradores netos de alimentos que no son receptores de ayuda alimentaria, porque tienen que enfrentarse a precios más altos para los alimentos básicos, pero en cambio no disfrutan de nuevas transferencias. Los grandes beneficiarios de las compras locales y regionales son los receptores de ayuda alimentaria que además son vendedores netos. De hecho, los vendedores netos de alimentos se benefician tanto si reciben ayuda alimentaria

como si no la reciben. Los receptores que son compradores netos pueden mejorar o empeorar su situación en función del grado en que los efectos negativos, no buscados, del aumento de precios compensen los efectos positivos, intencionados, de las transferencias de alimentos.

La Figura 9 no refleja necesariamente las diferencias en la puntualidad de la entrega y la eficiencia de la adquisición asociada con las compras locales y regionales, que pueden afectar drásticamente a la eficacia de la selección de la población beneficiaria y, por consiguiente, una sencilla matriz de dos por dos no puede ofrecer un compendio de todos los efectos de bienestar, intencionados o no, de la ayuda alimentaria. No obstante, sí ofrece una simplificación útil de los efectos directos debidos exclusivamente a efectos provocados de forma involuntaria en los precios de los alimentos, quizás atenuados (o reforzados) por los efectos de las transferencias directas.

Mientras que son escasos los estudios cuantitativos sobre las repercusiones de la ayuda alimentaria en los intermediarios comerciales, algunos estudios de casos reales han demostrado que los comerciantes pueden responder de forma rápida y eficaz a la escasez de alimentos, incluso en situaciones de crisis. Por otra parte, tanto los suministros de ayuda alimentaria imprevistos o programados de forma deficiente como las intervenciones gubernamentales pueden perjudicar la capacidad de los comerciantes para intervenir. En el siguiente capítulo se informa de estos estudios de forma más detallada.

¿Altera la ayuda alimentaria el intercambio comercial?

La ayuda alimentaria provoca un crecimiento más rápido de la oferta de alimentos que de la demanda, tal como se ha expuesto anteriormente. El desequilibrio resultante entre la oferta y la demanda causa un determinado desplazamiento de las ventas comerciales de alimentos en las economías receptoras, ya sea por parte de los vendedores locales o de las importaciones comerciales. Las muestras de desplazamiento del mercado local sugieren que este efecto es probablemente pequeño, especialmente cuando la ayuda alimentaria está dirigida a la población necesitada en situaciones de emergencia. ¿Qué indican los datos acerca del desplazamiento en el comercio?

Algunos estudios iniciales sostuvieron que la ayuda alimentaria no urgente puede desplazar las importaciones comerciales de alimentos (von Braun y Huddleston, 1988; Saran y Konandreas, 1991; Clay, Pillai y Benson, 1998). Barrett, Mohapatra y Snyder (1999) concluyeron que los envíos de ayuda alimentaria desde los Estados Unidos de América reducían al mismo tiempo las exportaciones comerciales a los 18 países estudiados, aproximadamente, de un 30 por ciento a un 60 por ciento. A largo plazo, los autores constataron que el tráfico comercial en realidad aumentaba a causa de los envíos de ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América, pero eran otros exportadores los que se beneficiaban en primer lugar y de forma más intensa.

En un estudio del Instituto Sueco de Economía Alimentaria y Agrícola (SLI, 2004) se comparó la ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América con la de la UE y se encontraron efectos dispares en las importaciones comerciales. Mientras que este estudio comprobó que la ayuda de los Estados Unidos de América sustituía a las importaciones comerciales, la ayuda de la UE parecía causar un importante incremento en las importaciones comerciales de alimentos. La explicación de este hecho, aparentemente paradójico, se halla en los detalles del programa de ayuda de la UE, que permitía la reexportación de ayuda e imponía condiciones relacionadas con el comercio

en la recepción de la ayuda alimentaria. Además, el programa de ayuda de la UE se ofrecía simultáneamente con otras iniciativas de ayuda destinadas a fomentar la demanda (SLI, 2004).

El hecho de que la ayuda alimentaria afecte negativamente a los mercados internacionales de alimentos depende de la forma en que se obtiene la ayuda alimentaria, de lo bien integrado que esté el mercado de la economía receptora con el mercado mundial y de la demanda de variedad por parte del receptor (véase el Recuadro 12). Además, los efectos a largo plazo de la ayuda alimentaria dependen de los efectos dinámicos de los ingresos de la ayuda alimentaria y del grado en que éstos estimulen la demanda futura de alimentos. Dorosh *et al.* (2002) sostienen que la desincentivación de la importación será más fuerte cuando los precios locales caigan por debajo de los precios de las importaciones.

OCDE (2006) sostiene que la ayuda alimentaria y las importaciones comerciales son respuestas complementarias para las necesidades de seguridad alimentaria de urgencia. Sin embargo, los autores argumentan que la inflexibilidad relativa de la ayuda alimentaria en comparación con el dinero en efectivo puede impedir la recuperación de economías locales. Si el desplazamiento del comercio se minimiza mediante la selección adecuada de los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria, tal como sugiere el estudio sobre la ayuda para programas en oposición a la ayuda dirigida, la ayuda de emergencia bien orientada parece que causa un menor desplazamiento del tráfico comercial (Lowder, 2004, Barrett y Maxwell, 2005). Cuando los precios locales caen por debajo de los precios de las importaciones, los comerciantes pueden perder la capacidad de importar alimentos, hecho que puede suponer una amenaza para su futuro como intermediarios y posiblemente alterar las futuras pautas comerciales.

Conclusiones

Los efectos de la ayuda alimentaria son complejos y multidimensionales. Las inquietudes que se han suscitado acerca

del riesgo de las consecuencias negativas han sido reconocidas durante tiempo y han tendido a concentrarse en torno a las siguientes cuestiones:

- ¿Crea dependencia la ayuda alimentaria de parte de los receptores a nivel familiar, comunitario y gubernamental?
- ¿Altera la ayuda alimentaria los precios del mercado, creando desincentivos para la producción agrícola y el desarrollo del mercado, perjudicando a los comerciantes locales y erosionando la resistencia de los sistemas alimentarios locales?
- ¿Desplaza la ayuda alimentaria el comercio?

Las respuestas breves a estas preguntas son: no, puede ser y sí. A pesar de la antigüedad de estas cuestiones y de la firme opinión que mantienen muchos observadores, existen relativamente pocos datos empíricos que permitan su evaluación. Es un hecho sorprendente, si se tienen en cuenta los cambios importantes que han tenido lugar en la programación de la ayuda alimentaria durante la pasada década y los llamamientos generalizados para impulsar la reforma de las políticas de ayuda alimentaria.

En teoría, la ayuda alimentaria puede tener dos tipos generales de efectos económicos: un efecto de seguro antes del flujo de ayuda alimentaria y un efecto de transferencia después del flujo. Estos efectos pueden tener consecuencias positivas o negativas.

Los efectos de seguro son especialmente relevantes para los debates sobre la dependencia y el riesgo moral. Si la ayuda alimentaria convierte a la gente en perezosa o anula las redes de seguridad oficiosas existentes, puede convertir a las comunidades en menos resistentes a las perturbaciones y más dependientes de los recursos externos. Si la gente espera la ayuda alimentaria para que «la saque» de dificultades, las formas de comportamiento que puede adoptar serán excesivamente arriesgadas. Si reciben grandes flujos de ayuda exterior, los gobiernos pueden ser menos sensibles a la necesidad de reformas. Aunque estas cuestiones son, desde un punto de vista intuitivo, atractivas, existen pocos datos empíricos que permitan verificarlas.

De hecho, una conclusión que surge del trabajo sobre la dependencia y la protección social es que la gente debería ser capaz

de depender de la recepción de asistencia adecuada cuando así lo necesite. Esta perspectiva respalda el enfoque basado en los derechos a la seguridad alimentaria comprendidos en las «Directrices voluntarias» de la FAO sobre el derecho a la alimentación. Esta dependencia positiva podría ayudar a romper el círculo de la pobreza y la inseguridad alimentaria, tal como se subrayó en el enfoque de la FAO (FAO, 2003) (véase la Contribución especial, pág. 94).

Los efectos de transferencia se producen porque la ayuda alimentaria proporciona recursos adicionales a los receptores que pueden usarse para aumentar su consumo de alimentos, otros bienes u ocio. Los efectos de transferencia de la ayuda alimentaria pueden tener consecuencias negativas inesperadas, porque socavan los incentivos para que las personas trabajen en sus propias granjas o en otras actividades para conseguir por ellas mismas la seguridad alimentaria.

Los datos empíricos demuestran que los efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria en la mano de obra son pequeños, especialmente cuando la ayuda alimentaria está dirigida a los más pobres, a las personas más expuestas a la inseguridad alimentaria. Estas personas están tan necesitadas que las transferencias relativamente pequeñas disponibles a través de la ayuda alimentaria son demasiado insignificantes para llevarlas a trabajar menos. La selección de la población beneficiaria de la ayuda alimentaria, a través de los programas de alimentos por trabajo, ha sido usada para evitar la creación de desincentivos a la mano de obra, aunque este hecho puede ser problemático porque a menudo los más necesitados se enfrentan a limitaciones de mano de obra más estrictas que las familias más acomodadas. Las desincentivaciones para trabajar que se han observado se han atribuido generalmente a errores cometidos en la selección de los beneficiarios.

La ayuda alimentaria claramente presiona a la baja y desestabiliza los precios de los mercados locales. Estos efectos son mayores cuando la ayuda alimentaria está mal dirigida y mal programada, dado que no toda la ayuda va a parar al consumo adicional. Los mercados que no están bien integrados con mercados regionales e internacionales son especialmente vulnerables a los efectos

RECUADRO 12**Repercusiones de la ayuda alimentaria en los patrones de consumo**

Parte de la justificación orientada al donante de la ayuda alimentaria ha sido el fomento de la exportación. Dado que las exportaciones desde donantes de zonas templadas suelen ser diferentes de los cultivos básicos de los países receptores en zonas tropicales, la lógica del fomento de la exportación conlleva necesariamente un esfuerzo para cambiar las preferencias de los consumidores, para habituarles a nuevos alimentos y, por lo tanto, estimular de forma endógena la demanda de alimentos a los que anteriormente no estaban habituados, o sólo representaban una pequeña parte de su dieta. Sin embargo, tal como muestran Barrett y Maxwell (2005), la ayuda alimentaria generalmente ha fracasado en su objetivo de promover el comercio.

La ayuda alimentaria que es relativamente inadecuada para las

costumbres locales puede alterar las pautas de consumo. Durante tiempo se creyó que los envíos masivos de trigo y arroz al Sahel africano durante las crisis alimentarias de mediados de las décadas de 1970 y de 1980 estimularon un cambio en la demanda de los consumidores, desde los cereales secundarios autóctonos (principalmente mijo y sorgo) a cultivos más occidentales, especialmente el trigo. Las entregas de ayuda alimentaria consistentes en cereales en las zonas de pastoreo del Cuerno de África durante la pasada década han sido consideradas inadecuadas para personas que dependen habitualmente de productos animales (Barrett y Maxwell, 2005). Los envíos excesivos de alimentos poco comunes pueden tener consecuencias adversas no buscadas.

de los precios relacionados con la ayuda alimentaria en especie. Desgraciadamente, éstas son precisamente las áreas en las que la ayuda alimentaria en especie puede ser más necesaria y más adecuada porque los mercados integrados de forma deficiente son menos capaces de responder a la escasez local. Este hecho confirma la importancia crucial de la selección de objetivos y la programación de la ayuda alimentaria y el seguimiento y evaluación detallados de su repercusión en el mercado.

Aunque están probadamente demostrados en la literatura los efectos de presión a la baja y desestabilización de los precios a corto plazo de la ayuda alimentaria, no hay datos recientes que sugieran que la producción agrícola local se vea afectada negativamente de forma considerable. Este hecho se debe a que en muchos países receptores la producción depende más de las variaciones climáticas y de otros factores que de una respuesta a las fluctuaciones a corto plazo de los precios. También puede deberse a la actitud de los agricultores que adoptan una perspectiva a largo plazo de los precios o a que los consumidores a menudo prefieren los productos locales cuando se dispone de

ayuda alimentaria a precios similares. Para las familias de subsistencia, que no producen para el mercado, la ayuda alimentaria puede estimular la producción mediante la liberación de recursos para invertir en herramientas y semillas.

La ayuda alimentaria aparentemente desplaza las importaciones comerciales a corto plazo de un 30 por ciento a un 60 por ciento aproximadamente. Un resultado convincente extraído de los datos empíricos es que los diferentes tipos de ayuda alimentaria generan distintos efectos en el comercio. Es más probable que la ayuda alimentaria sin destinatarios determinados que se vende en los mercados locales (ayuda por programas o ayuda monetizada para proyectos) altere, según los estudios, los canales normales del mercado que la ayuda selectiva suministrada para emergencias o a través de proyectos bien diseñados.

Al margen de las operaciones de emergencia, la ayuda alimentaria en especie puede desempeñar una función constructiva en proyectos específicos bien orientados, pero debería ser evaluada en relación con otros tipos de intervenciones de protección social. No se debería usar la ayuda alimentaria

simplemente porque se encuentra fácilmente disponible, un aspecto que se tratará en mayor profundidad en capítulos posteriores. Justamente porque la ayuda alimentaria en especie puede tener consecuencias que son complejas y de gran repercusión, debería ser usada únicamente cuando sea claramente superior a otras clases de intervenciones, incluyendo las que se basan en dinero efectivo, para conseguir mejoras sostenibles en la seguridad alimentaria.

A menudo se promueven las compras locales y regionales de ayuda alimentaria como solución a las alteraciones en el mercado causadas por la ayuda alimentaria obtenida directamente de los países donantes. Las compras locales y regionales podrían superar algunas de las ineficiencias de las transferencias relacionadas con la ayuda condicionada, y también podrían estimular los mercados locales y regionales, contribuyendo al mismo tiempo a paliar las necesidades alimentarias de las personas que padecen hambre. No obstante, estas transacciones tienen también el riesgo de provocar un aumento de los precios para los consumidores pobres o estimular respuestas

insostenibles de la oferta. Además, hay que tomar en consideración los problemas de distribución, ya que los mayores productores y comerciantes se beneficiarán con mayor probabilidad que los operadores más pequeños. Dada la experiencia tan escasa con estos mecanismos, es importante seguir avanzando con precaución. Las compras locales y regionales deberían ser examinadas, pero no se debería exigir que se efectuasen en todos los casos, mientras que debería continuar el seguimiento minucioso de los mercados, como el iniciado por el PMA.

El descenso en los programas de ayuda alimentaria sin destinatarios determinados y el crecimiento de la ayuda alimentaria de urgencia han reducido la probabilidad de que se produzcan muchas de las consecuencias negativas vinculadas con la ayuda alimentaria, aunque en situaciones de crisis pueden surgir otros problemas. El siguiente capítulo trata cuestiones relacionadas con el uso de la ayuda alimentaria en situaciones de crisis, incluyendo las emergencias complejas en las que las catástrofes naturales se ven agravadas por un conflicto.