

La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a través de su Programa de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar, realizó un sondeo de opinión (mayo de 2020) sobre la situación de la Agricultura Familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia COVID-19 (SARS CoV-2) en América Latina y el Caribe¹, al que contribuyeron 118 referentes calificados² de veintinueve países del hemisferio³. Los resultados de este sondeo permiten trazar un panorama general de lo que está ocurriendo con el abastecimiento alimentario y sus efectos en los productores familiares. Seguidamente se presenta una síntesis de los resultados principales.

Efectos del COVID-19 en las dinámicas de la Agricultura Familiar

La Agricultura Familiar en los últimos años ha demostrado tener una importancia significativa para nuestras sociedades, pero no ha estado ajena a los efectos que la pandemia ha venido provocando en diferentes sectores y dinámicas de nuestros países, las que han alterado su relación con el entorno y principalmente su vinculación con los mercados.

Los efectos de la pandemia son analizados desde tres perspectivas, las dificultades para que la AF continúe sus actividades productivas y comerciales, las perspectivas con respecto a los volúmenes producidos de sus productos en los próximos seis meses, y con respecto a los ingresos y precios recibidos por la venta de esos productos.

Con relación a las **actividades productivas y comerciales de la AF**, tres aspectos se identifican como las principales dificultades que han enfrentado (más del 50% de los consultados): i) En primer lugar, la carencia de equipos de protección y protocolos sanitarios y de bioseguridad que permitan a los productores trabajar en condiciones de seguridad. ii) En segundo lugar, las limitaciones de transporte y distribución, que han sido afectadas por diferentes motivos, como las restricciones de tránsito y movilidad interna y/o externas a los países, dificultando el traslado comercial de productos provenientes de la Agricultura Familiar, o por la merma en la disponibilidad de choferes y transportistas, sea por las restricciones impuestas como medidas preventivas o por el temor asociado a los riesgos de circulación y contagio. Además, no todos los países cuentan con normativa definida y adecuada referente a protocolos sanitarios y de bioseguridad que protejan a los transportistas. iii) La tercera dificultad es la limitación en cuanto a acceso a capital financiero para la producción y la reproducción de la unidad familiar; si bien los gobiernos han establecido una serie de medidas y facilidades financieras para compensar la contracción de las actividades económicas, no siempre la prioridad ha sido la agricultura familiar.

¹ Las Representaciones del IICA apoyaron identificando a las personas consultadas en cada país.

² El 43% de las personas consultadas están vinculadas a instituciones públicas, las demás son representantes de organizaciones y gremios de producción, de la academia, del sector privado, de centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, cooperativas y organismos internacionales, variando entre 11% y 5%.

³ En términos regionales, las personas consultadas presentaron la siguiente distribución en orden decreciente: región Andina (35), región Central (30), región Sur (25), región Caribe (24) y región Norte (9).

A estos aspectos asociados con la oferta productiva y su traslado hacia los mercados, se agrega la percepción sobre una menor demanda por parte de los consumidores, que según las personas consultadas en los próximos meses se verá afectada por diversas razones, destacando limitaciones para la comercialización de alimentos, como es el caso de la operación de los mercados de proximidad (43%) y la reducción de la afluencia de consumidores a los mercados por temor a ser contagiados (42%), sumados a la pérdida de poder adquisitivo de la población.

En lo que respecta a las **perspectivas de la oferta productiva** de la agricultura familiar, las personas consultadas expresaron mayoritariamente (93%) que ya se vienen percibiendo repercusiones de la pandemia, y en opinión de una mayoría (88%), los productos que podrían verse más afectados serían los granos y cereales, las hortalizas, seguidas de las frutas, las raíces y tubérculos, y las carnes. Con relación a rubros particulares, la mayoría opina que en los próximos seis meses, el maíz (61%), el frijol (65%), los cereales andinos (71%), el sorgo (71%), las musáceas (80%), la papa (79%) y la yuca (68%) incrementarán o mantendrán su producción, mientras que los tomates (64%), las cebollas (80%), repollo (71%) y productos acuícolas (80%) reducirán sus volúmenes producidos.

El sondeo buscó también entender los **efectos de la pandemia sobre los ingresos de la AF**. Para el 70% de las personas consultadas esos ingresos disminuyeron por dos motivos: por un lado, la contracción de la economía y reducción de la demanda que provocaron una reducción en los precios recibidos por los productores y en el volumen de ventas, y por otro lado, destacan diversos elementos vinculados a la movilidad y acceso a los mercados, incluyendo restricciones de transporte, aumento en costos de intermediación, y las medidas de distanciamiento social.

Un aspecto central del análisis sobre el abastecimiento alimentario es el **comportamiento de los precios recibidos por la AF**. Más de tres cuartos (84%) de los participantes informaron que los precios recibidos por la AF se mantuvieron estables o se redujeron. Sin embargo, una percepción de alta coincidencia es que se han ampliado las ganancias de los agentes de intermediación, debido a la inestabilidad del mercado, que favorece su capacidad de negociación. Esta relación entre productor e intermediario se ve más afectada en zonas más debilitadas en cuanto a organización asociativa, disminuyendo la capacidad de negociación de los agricultores familiares. Una de las lecciones que se puede identificar de esta situación es la ausencia o limitación de instrumentos de regulación de los precios agrícolas por parte del Estado que aseguren a los productores familiares precios justos por sus productos.

Repercusiones en la agricultura familiar en el 2020

La consulta reveló diversidad de opiniones sobre las potenciales repercusiones de la pandemia en la agricultura familiar, aunque las principales preocupaciones de las personas entrevistadas se centran en las consecuencias productivas y comerciales para el abastecimiento de alimentos a la población.

En lo que respecta a la **producción**, se destacan el riesgo de una eventual reducción en la oferta de productos debido a dos factores principales: en el plano político, la falta de incentivos gubernamentales, en particular de instrumentos de apoyo crediticios, de servicios virtuales de asesoría técnica y fortalecimiento de capacidades, y de mecanismos de regulación de los

precios de los alimentos; y en la dinámica del mercado, la reducción en los precios recibidos por los intermediarios, las restricciones sanitarias y de bioseguridad que afectan la logística de producción y comercialización, y la escasez de insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, abonos, etc.), principalmente en los países dependientes de su importación, seguida del alza de sus precios y el incremento en los costos de producción.

En el ámbito de la **comercialización** se expresan las mayores preocupaciones, en particular asociadas a los efectos de las restricciones sanitarias en el funcionamiento de los mercados y canales de comercialización, así como también sobre la logística y servicios para transportar los productos a los mercados (manipulación postcosecha, acopio, transporte, etc.).

Otro aspecto relevante es la reducción de los **ingresos agrícolas**, en especial de la agricultura familiar, que puede llevar a un empobrecimiento de un significativo segmento de las familias rurales, aspecto que se acrecienta debido a limitaciones en programas para apoyar emprendimientos productivos, de protección social, y para la ampliación del acceso a los servicios públicos del área social.

El factor potencialmente más determinante enfatizado por la mayoría de las personas consultadas se relaciona con las consecuencias de la disminución de los ingresos y del **poder adquisitivo de la población**, debido a la expansión del desempleo y del empleo informal, y las reducciones de renta en los sectores públicos y privados, factores que tienden a provocar una fuerte disminución de la demanda de alimentos.

Las personas consultadas apuntaron también algunos **aspectos positivos** como producto del contexto actual que pueden impulsar cambios en pro de una sociedad más equitativa y un desarrollo sostenible, entre estos:

- La necesidad de promover una profunda reflexión sobre la estructura y organización del sistema agroalimentario global, buscando su reconfiguración, diversificación y sostenibilidad.
- La valorización y el reconocimiento social del papel protagónico de la agricultura familiar para asegurar el abastecimiento de alimentos al mercado interno y la seguridad alimentaria de la población.
- La relevancia de la oferta de alimentos y la estabilidad de las cadenas de suministro para garantizar el funcionamiento de las sociedades.
- La importancia de los canales de comercialización directa, resaltando la incorporación de tecnologías digitales en la comercialización.

Estas repercusiones y perspectivas positivas colocan en la agenda de los gobiernos nacionales y subnacionales una oportunidad para fortalecer el diseño y la implementación coordinada de políticas gubernamentales innovadoras que promuevan el desarrollo incluyente, sostenible y resiliente del sector agrícola, considerando en especial el fomento de mecanismos de comercialización que contribuyan efectivamente a lograr la seguridad alimentaria y nutricional.

Propuestas de políticas públicas ante los desafíos de la pandemia

En el marco de este escenario desafiante, las personas consultadas presentaron un conjunto de propuestas de políticas públicas, tanto para el ámbito regional como para los niveles nacionales, que han sido agrupadas temáticamente con la finalidad de darles una visión más integrada.

En el plano regional, se identifica la necesidad de fortalecer la **cooperación horizontal y los vínculos regionales**, reconociendo que ningún país saldrá de esta crisis de manera aislada. Para esto es preciso consolidar espacios de diálogo e integración que articulen una estrategia común ante situaciones similares y que sea capaz de fomentar sistemas agroalimentarios innovadores,

En el ámbito interno de los países, se propone la construcción de **Políticas de Estado**, o sea, políticas estructurales y permanentes que atiendan a las necesidades de los sectores rurales y agrícolas, con énfasis en la agricultura familiar como principal responsable por la producción de alimentos en ALC. Para que esas políticas contribuyan en una escala global se enfatiza en la necesidad de **alinearlas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y el Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028**.

Además, se señala la necesidad de que los países construyan políticas para el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, se recomienda formular **planes de contingencia y prevención** que respondan a los efectos negativos de la pandemia; las acciones que se definan deben basarse en mecanismos de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial, que incorporen también a organizaciones de la sociedad civil.

De forma complementaria, para el mediano y largo plazo, se propone diseñar e implementar un conjunto de **políticas públicas diferenciadas** que fortalezcan la contribución de la **agricultura familiar** a la dinamización económica de los territorios rurales, el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios, la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional, y la mejora de las condiciones de bienestar rural. Las propuestas de políticas diferenciadas para la agricultura familiar sugeridas abarcan los siguiente seis ámbitos de acción:

1. Institucionalidad. Como medidas previas a la formulación de estas propuestas de políticas, es preciso definir el marco legal y normativo sobre el concepto de agricultura familiar, de manera que se delimite con claridad cuáles son los grupos de productores que se encuadran en esta caracterización. De otro lado, se propone la creación de un registro o catastro para la inscripción de los agricultores y agricultoras familiares como una herramienta básica que facilite su identificación y les permitan acceder a los instrumentos de política pública de los gobiernos. Las personas consultadas también identifican la necesidad de un proceso de planificación y ejecución de las acciones con un mayor grado de involucramiento de los gobiernos regionales y locales, facilitando mecanismos de subsidiaridad entre los entes de gobierno.

2. Producción. Las sugerencias presentadas para dinamizar los procesos productivos de la agricultura familiar destacan: la necesidad de crear instrumentos de apoyo a la dinamización y planificación de la producción agrícola en el corto, mediano y largo plazo, que incluyan

incentivos a la AF, promuevan prácticas productivas resilientes, permitan diversificar la oferta alimentaria particularmente la agroecológica, fortalezcan los emprendimientos y las agroindustrias, fomenten la bioseguridad y trazabilidad en la cadena, y aseguren precios justos para el productor. Así como también considerar a los agricultores familiares de subsistencia como beneficiarios de las políticas de reactivación agroalimentaria, con el propósito de apoyarles en su transición hacia una agricultura de excedentes comerciales.

3. Comercialización. En este ámbito las propuestas buscan: fortalecer el papel de la agricultura familiar en el abastecimiento agroalimentario, consolidar programas de compras públicas y programas de asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables, incentivar la comercialización asociativa y los circuitos cortos de comercialización, promover el uso de tecnologías digitales que fortalezcan la comercialización directa, y asegurar la operación de las redes viales.

4. Servicios de apoyo. Las personas consultadas enfatizaron el fomento de políticas asociadas a los siguientes servicios: la conectividad para reducir la brecha digital facilitando la comunicación, el acceso a información y servicios como capacitaciones virtuales, e incentivar la participación de la juventud rural mediante el uso de tecnologías digitales; la ampliación del acceso a instrumentos de financiamiento y seguros agrícolas en condiciones adecuadas para la reactivación agroalimentaria; condiciones favorables para acceder a distintos tipos de certificaciones.

5. Asociatividad. Las políticas públicas necesitan contemplar también las capacidades organizativas de las comunidades rurales y grupos de productores, entre estas la creación y fortalecimiento de asociaciones, cooperativas, redes u otras formas de organización de la producción y comercialización se constituye en un instrumento de vital importancia para relacionarse con los diferentes actores involucrados en las cadenas de valor e incidir en las políticas públicas.

6. Protección social. Al respecto resalta la urgencia de medidas de distribución de alimentos a poblaciones afectadas por el desempleo, el empleo informal, o migrantes que han regresado a zonas rurales. En forma complementaria, se enfatiza en la ampliación de servicios públicos sociales, como salud y educación.

7. Comunicación. Finalmente, algunas personas consultadas resaltaron la necesidad impulsar programas que revaloricen y visibilicen la AF, identificado en el contexto una oportunidad para que la sociedad reconozca los múltiples atributos de la AF y su importancia para el desarrollo de los países.