



Desarrollo territorial
y agricultura familiar

IICA



La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario

ante la pandemia de COVID-19 en
América Latina y el Caribe



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2020



La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons

Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)

(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)

Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Mario León y José Arze

Autores: Mario León, Fátima Almada, João Torrens y José Arze

Corrección de estilo: Máximo Araya Sibaja

Diagramado: Carlos Umaña C.

Diseño de portada: Carlos Umaña C.

Publicación digital

La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. – San José, Costa Rica : IICA, 2020.

22 p.; 21,5 cm X 27,9 cm.

ISBN: 978-92-9248-898-7

1. Agricultura familiar 2. Explotación agrícola familiar 3. Seguridad alimentaria 4. Bioseguridad 5. Suministro de alimentos 6. COVID-19 7. Salud pública 8. América Latina 9. Caribe I. IICA II. Título

AGRIS

E20

DEWEY

306.349

Contenido

Introducción	5
1. Resultados de la consulta: La producción de la agricultura familiar y el abastecimiento de alimentos	7
2. Efectos de la pandemia de COVID-19 en las dinámicas de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe	11
3. El abastecimiento de alimentos y el rol de la agricultura familiar: una mirada prospectiva y propositiva	15



Frijol
Colorado
10.00
185

Introducción

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, entre los días 11 y 22 de mayo de 2020, sobre la situación de la agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia de la enfermedad provocada por el SARS CoV-2 y conocida como COVID-19, al que contribuyeron 118 referentes calificados^{1,2} de 29 países de las Américas³.

Este sondeo forma parte de una serie de acciones que el Instituto ha venido desarrollando en apoyo a las medidas de las políticas públicas que los países están implementando para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia. En este contexto, el Director General del IICA, el Dr. Manuel Otero, creó el Comité Asesor Especial para la Seguridad Alimentaria de las Américas, que cuenta con cuatro grupos de trabajo integrados por reconocidas personalidades de la agricultura y la ruralidad latinoamericanas. Dichos grupos funcionan como espacios de diálogo y diseño de propuestas para contribuir a contrarrestar los efectos negativos de la pandemia, siendo uno de esos grupos el de Abastecimiento, Agricultura Familiar y Circuitos Cortos de Comercialización.

Entre los temas de interés de este grupo de trabajo, se encuentra el diseño de escenarios que permitan identificar los efectos actuales y futuros de la pandemia en los sistemas de abastecimiento agroalimentario en nuestros países, así como también, determinar su impacto en la participación de la agricultura familiar en dicho sistema. En respuesta a ello, el Programa de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar presenta a continuación un análisis de las opiniones sobre el panorama de lo que está sucediendo con el abasteci-

miento alimentario y sus eventuales efectos en los productores familiares.

El presente documento, elaborado por el equipo de coordinación de este Programa, incluye un análisis sustentado en información primaria, con el que se espera contribuir con las reflexiones del Grupo de Trabajo de Abastecimiento, Agricultura Familiar y Circuitos Cortos de Comercialización. Estos aportes pretenden también contribuir a un mejor posicionamiento del IICA, compartiendo información calificada con la Dirección General, la Unidad de Comunicación Social e Institucional, la Dirección de Cooperación Técnica, las representaciones del Instituto en sus países miembros y las instituciones contraparte.

Este análisis está dividido en tres secciones. En la primera, se sintetizan los resultados obtenidos en la consulta. En la segunda se identifican los impactos de la pandemia de COVID-19 en las dinámicas productivas y comerciales de la agricultura familiar, abordando las principales dificultades que afectan estas dinámicas, la oferta actual y sus perspectivas, así como los efectos en los ingresos familiares. La sección final del documento se focaliza en las posibles repercusiones de la pandemia para la agricultura familiar, destacando tanto las amenazas que conlleva como también las oportunidades que se abren en este nuevo escenario, y concluye con la presentación de un conjunto de propuestas de políticas públicas para aplicar en el corto, mediano y largo plazos.

Se extiende un agradecimiento a las representaciones del IICA en sus Estados Miembros que, con su conocimiento sobre los actores de la agricultura y la ruralidad de sus países, identificaron a las personas consultadas en este esfuerzo.

1. Para la selección de la muestra se realizó un muestreo no probabilístico debido a sus bajos requerimientos en tiempo y costo.

2. Es posible hacer una rápida caracterización de las personas consultadas considerando su vínculo institucional. El 43,2 % están vinculadas a instituciones públicas. Las demás personas consultadas son representantes de organizaciones y gremios de producción, la academia, el sector privado, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, cooperativas y organismos internacionales, variando entre 11 % y 5 %. Como muchas de las instituciones académicas y los centros de investigación pertenecen a la estructura del Estado, se puede deducir que la gran mayoría de las personas consultadas trabaja en instituciones públicas.

3. La cantidad de personas consultadas en términos regionales es la siguiente: región Andina (35), región Central (30), región Sur (25), región Caribe (24) y región Norte (4).



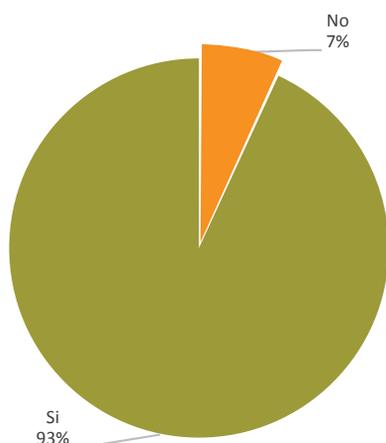
1. Resultados de la consulta: La producción de la agricultura familiar y el abastecimiento de alimentos

Esta sección inicial del documento recoge las opiniones de las personas consultadas sobre la situación que enfrenta la agricultura familiar en los países del continente americano. Se abordan, entre otros aspectos, la oferta de alimentos provenientes del sector agrícola familiar y de las importaciones para asegurar las condiciones de abastecimiento de los mercados nacionales, el abastecimiento de alimentos y las necesidades de la demanda de alimentos en cada país.

1.1. Producción de alimentos en la agricultura familiar

La consulta tuvo como punto de partida la situación de la producción de alimentos de la agricultura familiar en los países del continente americano. Se pretendió identificar, en opinión de las personas consultadas, las repercusiones percibidas a causa de la pandemia, los productos cuyo volumen de producción podría verse afectado en los próximos seis meses y las dificultades para la producción agrícola familiar. Para identificar estas dificultades, se definió una serie de variables sobre las cuales indagar a las personas consultadas, que incluyeron aspectos relacionados con la disponibilidad de insumos para la producción, la comercialización, la demanda y las capacidades organizativas de los productores.

Figura 1. Existencia de repercusiones de la pandemia en la producción de la agricultura familiar.



Las personas consultadas expresaron mayoritariamente (93 %) que ya se están percibiendo repercusiones de la pandemia en la producción de la agricultura familiar (figura 1). En cuanto a los productos cuyo volumen de producción podría verse más afectado, las opiniones (88 %) se concentraron en cinco grupos: granos y cereales (27 %), hortalizas, frutas, raíces y tubérculos, y carnes. Los restantes productos mencionados incluyen una amplia variedad de grupos: azúcar, ornamentales, ganadería, semillas y nueces, productos forestales y vinos, entre otros (figura 2). En cuanto a rubros particulares, la mayoría opina que se incrementará o mantendrá la producción de maíz (61 %), frijol (65 %), cereales andinos (71 %), musáceas (80 %), papa (79 %) y yuca (68 %), pero que disminuirán los volúmenes de producción del tomate (64 %), la cebolla (80 %), el repollo (71 %) y los productos acuícolas (80 %).

Complementariamente, para profundizar en la situación de la producción de la agricultura familiar también se recogió la percepción de las personas consultadas sobre los aspectos de sus actividades productivas en que han venido enfrentando dificultades (figura 3), dentro de los cuales se destacaron el equipamiento y protocolos de protección sanitaria (53 %), el transporte y distribución de alimentos (50 %), el acceso a capital financiero (49 %) y la falta de capacidad de almacenamiento (43 %). Otras dificultades percibidas fueron problemas en el acopio, clasificación y fraccionamiento de la producción (40 %), la falta de mano de obra (36 %) y la escasez de insumos productivos (35 %).

Figura 2. Grupos de productos que podrían verse más afectados en los próximos seis meses.

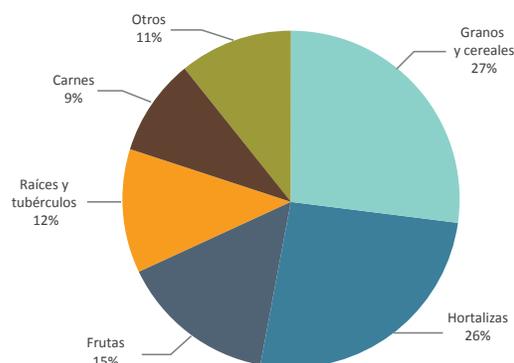
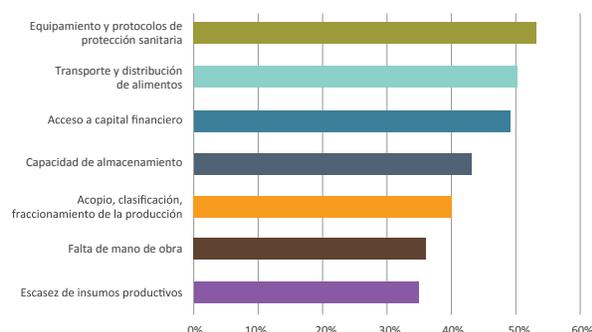


Figura 3. Dificultades que se han acentuado para la producción de la agricultura familiar durante la pandemia.



1.2. Importaciones

En opinión de cerca de dos tercios de las personas consultadas, aún no se presentan problemas de abastecimiento de alimentos importados (figura 4). En la región Caribe se presentan opiniones divididas al respecto, pero en las restantes regiones de dos tercios a tres cuartos de las personas consultadas consideran que no se presentan esos problemas. Sin embargo, se identificaron diversos grupos de productos en que se empiezan a observar problemas de abastecimiento en los países (figura 5): a) los insumos para la producción (28 %), destacándose en este grupo los agroquímicos, la maquinaria y repuestos y las semillas; b) los granos y cereales (26 %), en especial el maíz y el arroz; c) las frutas (10 %); y d) las hortalizas (9 %).

Figura 4. Existencia de problemas en productos importados.

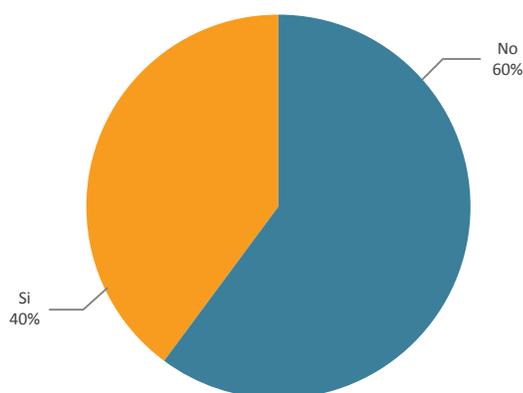
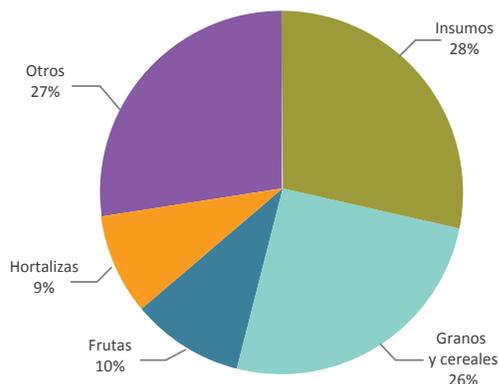


Figura 5. Productos importados con problemas de abastecimiento.

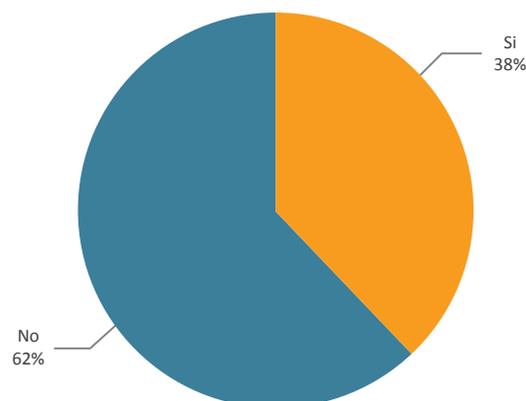


1.3. Abastecimiento

Para estimar la situación del abastecimiento de productos de la agricultura familiar, en este sondeo se identificó una serie de variables asociadas con la disponibilidad de alimentos, ya sean producidos dentro de los países o importados, con su traslado al mercado y con las condiciones en los puntos de venta.

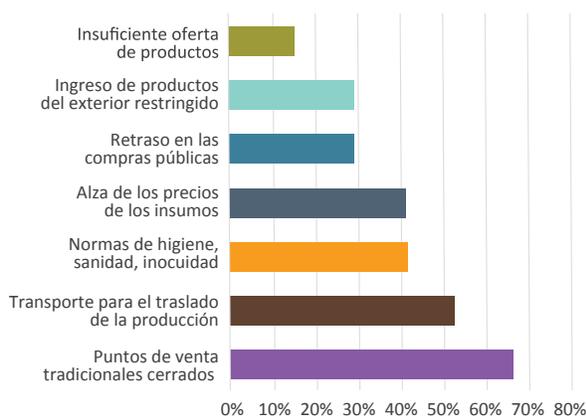
El sondeo refleja primeramente que la mayoría de las personas consultadas (cerca de dos tercios) considera que aún no se presentan problemas de abastecimiento alimentario (figura 6). El tercio restante, sin embargo, es de la opinión que ya empiezan a observarse estos problemas, especialmente en las cadenas de productos lácteos, de granos y cereales (en particular el maíz), de producción de carnes (res, cerdo y especies menores) y de café. Las personas consultadas perciben que otras cadenas se están viendo afectadas, pero en menor grado, tales como las de frutas, papas y productos acuícolas.

Figura 6. Existencia de dificultades en el abastecimiento de alimentos.



Para determinar los efectos de la pandemia en el abastecimiento de alimentos, se consultó sobre el grado de relación de diversos elementos con ese abastecimiento (figura 7). Las personas consultadas consideran que el cierre de puntos de venta tradicionales es el que tiene más relación (66 %), seguido por la falta de transporte a puntos de venta (52 %) y las condiciones para el manejo de poscosecha (51 %). La oferta de productos alimenticios, las importaciones de estos y los retrasos en las compras públicas fueron identificados como elementos que tienen una relación moderada con el abastecimiento. Finalmente, se presentaron opiniones divididas sobre cómo el alza en el precio de los insumos y las normas de higiene, calidad e inocuidad se relacionan con ese abastecimiento.

Figura 7. Dificultades en el abastecimiento de alimentos.



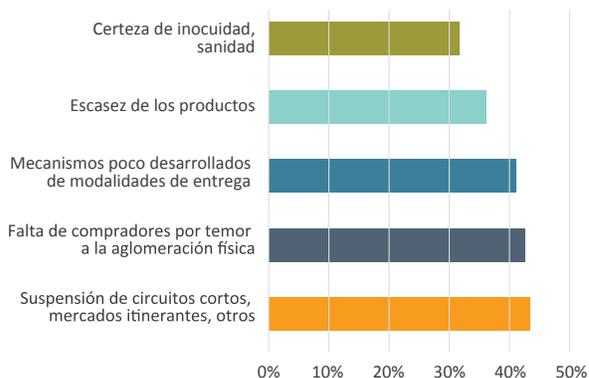
1.4. Demanda de alimentos

La consulta también pretendió identificar los problemas que podrían presentarse en la demanda de alimentos de la agricultura familiar por parte de los consumidores en los próximos seis meses, para lo que planteó una serie de variables relacionadas con las características de la oferta de productos (escasez de productos, certeza en las condiciones de inocuidad y sanidad), mecanismos para acceder al consumidor (modalidades de entrega de productos poco desarrolladas y suspensión de mecanismos de acceso a mercados, como circuitos cortos y mercados itinerantes), y afluencia de consumidores a los mercados (reducido número de compradores por temor a la aglomeración física).

De esas variables, las relacionadas con el acceso al consumidor y su afluencia a mercados fueron consideradas por la mayoría de las personas consultadas (alrededor de 42 %) como las que presentarán mayores problemas en los próximos seis meses (figura 8), mientras que, en cuanto a las demás variables relacionadas con la oferta de productos, la mayoría de las personas

consultadas consideró que podrían generar problemas, pero de forma menos importante.

Figura 8. Principales problemas en la demanda de alimentos durante los próximos seis meses.



1.5. Precios e ingresos

Como cierre del sondeo se consultó a las personas participantes sobre su percepción en cuanto a la evolución de los precios recibidos por la agricultura familiar, así como a sus ingresos. El 84 % de las personas consultadas (figura 9) considera que los precios recibidos por la agricultura familiar se han mantenido estables (47 %) o se han reducido (37 %). El 70 %, sin embargo, considera que los ingresos de la agricultura familiar han disminuido (figura 10), principalmente por la contracción de la economía y por la reducción de la demanda.

Figura 9. Variación en los precios recibidos por la agricultura familiar.

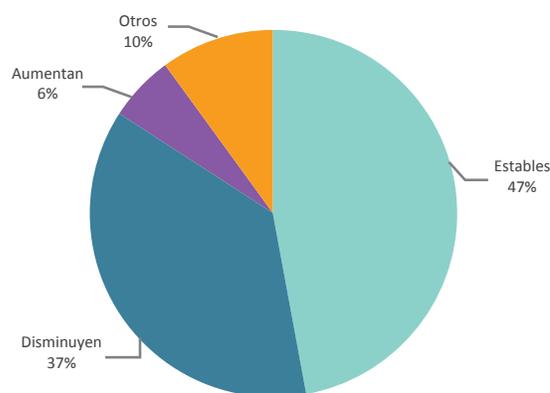
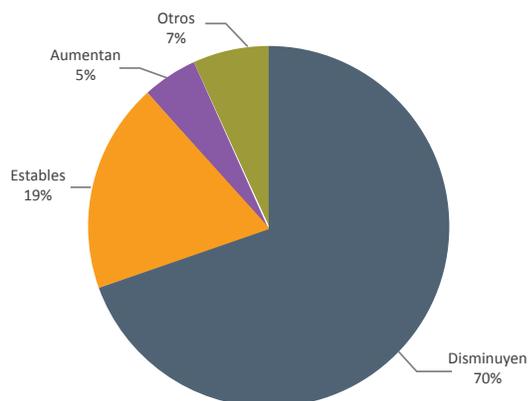


Figura 10. Variación en los ingresos de la agricultura familiar.



2. Efectos de la pandemia de COVID-19 en las dinámicas de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe

En los últimos años, la agricultura familiar ha demostrado tener una importancia significativa para nuestras sociedades, debido a los diversos aportes que brinda. Uno de ellos resulta del rol protagónico que la agricultura familiar desempeña en el abastecimiento alimentario de nuestros países, ya que, a partir de sus sistemas productivos, contribuye con la oferta y disponibilidad de alimentos mediante diferentes esquemas de comercialización locales, nacionales e internacionales.

Por ello, no ha estado ajena a los efectos que la pandemia de COVID-19 ha venido provocando en diferentes sectores y dinámicas de nuestros países, viéndose afectada por diversas situaciones que han alterado su relación con el entorno y principalmente su vinculación con los mercados, sean estos los de proximidad, los asociados a encadenamientos productivos o los mayoristas.

Las opiniones de las personas consultadas sobre los efectos de la pandemia en la agricultura familiar se presentan desde tres perspectivas: a) las dificultades que la agricultura familiar ha venido enfrentando para continuar con su dinámica productiva y comercial, b) los volúmenes producidos, y c) los precios e ingresos. Para identificar esos efectos, el sondeo definió una serie de variables que incluyen aspectos relacionados con la producción, la comercialización, los mercados y la demanda de alimentos.

2.1. Dificultades que han alterado la dinámica de la agricultura familiar

Las personas consultadas identificaron las siguientes tres dificultades como las que más han afectado la dinámica productiva y comercial de la agricultura familiar durante los primeros meses de la pandemia (más del 50 % de las personas consultadas afirmó que son dificultades de alta afectación):

- a) La carencia de equipamientos de protección y protocolos sanitarios y de bioseguridad que per-

mitan a los productores trabajar con tranquilidad y vincularse con su entorno.

- b) Las limitaciones de transporte y distribución, que han sido afectadas por diferentes motivos, como las restricciones de tránsito y movilidad interna y/o externa a los países, que han dificultado el traslado comercial de productos provenientes de la agricultura familiar, o 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 una normativa definida y adecuada para protocolos sanitarios y de bioseguridad que protejan al personal transportista.
- c) La limitación en el acceso al capital financiero requerido para la producción y la propia reproducción de la unidad familiar. Si bien los gobiernos han establecido una serie de medidas y facilidades financieras para compensar la disminución o paralización de las actividades económicas, no siempre la prioridad ha sido la categoría socio-productiva correspondiente a la agricultura familiar.

Un segundo grupo de dificultades identificadas como de alta importancia e impacto en la agricultura familiar, confirmadas por el 46 % de las personas consultadas, se relaciona con el stock de productos agrícolas sin posibilidad de almacenamiento. Esto evidencia una debilidad en la existencia o acceso a infraestructura, individual o comunitaria, necesaria para asegurar el suministro de alimentos a lo largo del año. Este tema se asocia, además, con lo que el 42 % de las personas consultadas confirmaron: el acopio, la clasificación y el fraccionamiento de productos de la agricultura familiar fue directamente afectado.

Dos temas que han sido identificados como de mediana dificultad son la disponibilidad de mano de obra para las labores asociadas a la producción primaria y la escasez de insumos productivos como las semillas, los fertilizantes y otros insumos.

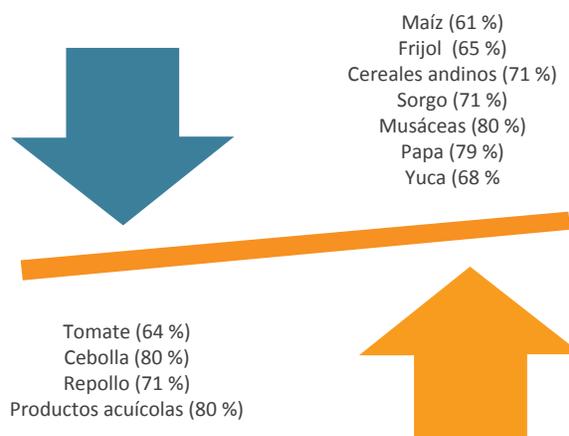
Sin embargo, todas estas dificultades para mantener o asegurar la oferta productiva de la agricultura familiar o el flujo de sus productos hacia los mercados se encontraron con una dificultad externa: la reducción en la demanda de los consumidores debido a la contracción en los mercados. Esto hizo que las dificultades en la provisión de alimentos producidos por la agricultura familiar se compensen, en parte, con una demanda contraída de los compradores. Es de esperar que, dadas las condiciones de evolución de la pandemia en nuestros países y la reducción de ingresos de la población, la demanda de alimentos continúe contraída. Según la percepción de las personas consultadas, en los próximos meses esa demanda se verá afectada por diversas razones, entre las cuales se destacan limitaciones en la comercialización de alimentos, debido por ejemplo a problemas en la operación de los mercados de proximidad (43 %) y a la reducción de la afluencia de consumidores a los mercados por temor a ser contagiados (42 %).

2.2. Perspectivas en la oferta productiva

Como se indicó previamente, el 93 % de las personas consultadas afirma que la agricultura familiar se ha visto afectada en los últimos meses por causa de las medidas sanitarias, económicas y sociales adoptadas por los gobiernos para enfrentar la pandemia. Además, los productos que podrían verse más afectados en los próximos meses, según el parecer de la mayoría de las personas consultadas (88 %), se concentran en cinco grupos: granos y cereales, hortalizas, frutas, raíces y tubérculos, y carnes.

En términos generales, el sondeo recogió opiniones diversas, que no permiten apreciar aún una tendencia sobre cómo evolucionará la producción de alimentos de la agricultura familiar en los próximos seis meses. En cuanto a rubros particulares (figura 11), la mayoría de las personas consultadas opina que los volúmenes de producción del maíz (61 %), el frijol (65 %), los cereales andinos (71 %), el sorgo (71 %), las musáceas (80 %), la papa (79 %) y la yuca (68 %) se incrementarán o mantendrán, mientras que los del tomate (64 %), la cebolla (80 %), el repollo (71 %) los productos acuícolas (80 %) se reducirán.

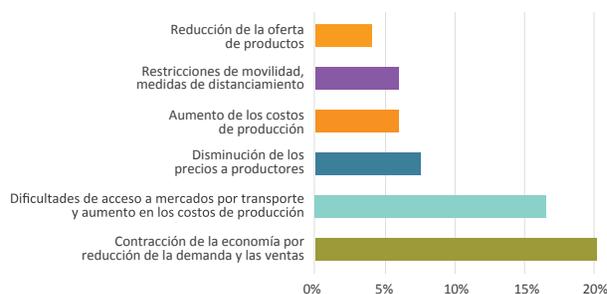
Figura 11. Percepción sobre la evolución del volumen de producción en productos de la agricultura familiar en los próximos seis meses.



2.3. Efectos en los ingresos de la agricultura familiar

Además del comportamiento de los precios recibidos por los agricultores familiares, el sondeo buscó también entender los efectos de la pandemia de COVID-19 en los ingresos de estos productores. Para el 70 % de las personas consultadas, los ingresos de la agricultura familiar han disminuido por dos motivos principales: a) la contracción de la economía asociada a la reducción en la demanda y el volumen de ventas; y b) diversos elementos vinculados con las dificultades de movilidad y acceso a mercados, incluyendo las restricciones de transporte, el aumento en los costos de intermediación, las medidas de distanciamiento social, el incremento de los costos de producción y la reducción de los precios y la oferta de productos (figura 12).

Figura 12. Percepción de las causas por las cuales han disminuido los ingresos de la agricultura familiar.



Un aspecto central del análisis sobre el abastecimiento alimentario, particularmente en el contexto de la pandemia de COVID-19, es el comportamiento de los precios fijados para los productos de los agricultores familiares en los procesos de comercialización de la producción agropecuaria. Una lectura general de los datos indica que casi tres cuartos (84 %) de las personas consultadas informaron que esos precios se han mantenido estables o que incluso han sufrido reducciones. Solo en casos esporádicos y puntuales se registra un aumento de los precios (6 %), o un comportamiento diversificado, con altas y bajas de los precios (7 %).

Así, la mayor parte de las personas consultadas (47 %) afirma que, en general, los precios recibidos por los productores familiares durante la pandemia de COVID-19 se han mantenido estables. En segundo lugar, para el 37 % de las personas consultadas se ha presentado una tendencia a la baja en los precios recibidos por los agricultores familiares desde la emergencia provocada por esa pandemia, lo que ha profundizado los históricos problemas de ingresos de este segmento social rural.

Las respuestas presentadas por estos dos grupos de personas evidencian que sus percepciones coinciden en gran medida con que, a pesar de que los precios recibidos por los productores familiares siguen un patrón de estabilidad o de reducción, la acción especulativa ha ampliado las ganancias de los agentes de intermediación.

En forma general, las personas consultadas consideran que los intermediarios presionan a los productores para vender sus productos a precios bajos, valiéndose de argumentos como los siguientes: a) la contracción de la demanda provocada por el cierre de restaurantes, hoteles, cafeterías, bares, mercados abiertos y ferias; por el aumento del desempleo; por la reducción de salarios en el sector formal y de ingresos en el sector informal, y por la paralización de las distintas actividades vinculadas al turismo, entre otros factores; b) las dificultades para el transporte de cargas agrícolas en este período debido a la aplicación equivocada de restricciones sanitarias; y c)

la inestabilidad del mercado. La relación entre productor e intermediario se acentúa más en las zonas rurales más debilitadas en términos de organización asociativa, lo que disminuye la capacidad de negociación colectiva de los agricultores familiares. Las consecuencias de este proceso también afectan a los consumidores, que terminan pagando precios más elevados por los alimentos.

Un bajo porcentaje de las personas consultadas (7 %) no identifica una tendencia general en las variaciones de los precios recibidos por los agricultores familiares. Consideran que esas variaciones se han venido dando debido a particularidades de cada producto, a la distancia entre zonas productoras y centros de consumo, al esquema de comercialización priorizado por los productores y a las acciones de los países para abrir importaciones y controlar precios en el mercado interno.

Entre los elementos más relevantes que se pueden identificar en esta situación, destaca la ausente o limitada aplicación de instrumentos de regulación de precios que aseguren a los productores familiares precios adecuados para sus productos. Con salvedad de la aplicación de medidas para la apertura de las importaciones agrícolas, las personas consultadas no hicieron referencia a ningún otro instrumento para el control de los precios agrícolas.

Además, para contribuir a reducir la extensión de las cadenas de intermediación y, consecuentemente, los precios de los alimentos, las políticas públicas deben incentivar dos acciones estratégicas: a) fortalecer las capacidades organizativas de la agricultura familiar mediante la integración de grupos (formales o informales), asociaciones, cooperativas agrícolas y redes de organizaciones que promuevan mejoras en los sistemas de producción, gestión y comercialización de su producción; y b) estimular esquemas alternativos de comercialización directa entre productores y consumidores, como los surgidos a raíz de la pandemia principalmente en las áreas urbanas, con base en el uso de aplicaciones digitales y servicios de delivery, los cuales le permitirían al sector productivo obtener mejores precios.



3. El abastecimiento de alimentos y el rol de la agricultura familiar: una mirada prospectiva y propositiva

A partir de las secciones anteriores de este documento se puede realizar un rápido diagnóstico de la situación actual de la cadena de abastecimiento de alimentos y de sus efectos para la agricultura familiar en el contexto de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe.

Los resultados sistematizados del sondeo también permiten, por un lado, extraer algunos indicativos para identificar posibles repercusiones (negativas y positivas) de este proceso en la agricultura familiar en el corto plazo (hasta el final de 2020) y, por otro lado, articular un conjunto integrado de propuestas de políticas públicas que busquen dar respuestas inmediatas y de mediano plazo a los impactos de la pandemia de COVID-19 en los temas priorizados en esta consulta.

3.1. Posibles repercusiones en la agricultura familiar en 2020

Según la percepción de las personas consultadas, se prevén diversos escenarios, tendencias o perspectivas posibles hasta el final de 2020. Existen grandes incertidumbres con respecto a las potenciales repercusiones de la pandemia en los ámbitos de la producción, la comercialización, el abastecimiento, la demanda de alimentos, los servicios de apoyo, la cadena de pagos y los encadenamientos con otros sectores, así como a sus impactos específicos en la agricultura familiar. Sin embargo, tal vez sea temprano para lanzar pronósticos, pues las principales consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 en esas áreas aún no se evidencian plenamente.

Las principales preocupaciones de las personas consultadas sobre las posibles repercusiones de la pandemia en los próximos seis meses se centran en las consecuencias productivas y comerciales del abastecimiento de la producción agropecuaria a las poblaciones de los países.

En el campo de la producción, las respuestas destacan el riesgo de una eventual reducción de la oferta de los productos, debido principalmente a los siguientes dos factores:

- i. En el plano político de las decisiones de los Estados, la falta de incentivos gubernamentales, en particular, la ausencia de instrumentos de apoyo crediticio y de servicios virtuales de asesoría técnica y fortalecimiento de capacidades para mejorar la producción, y de mecanismos para regular los precios de los alimentos, la cual ha contribuido a que la agricultura familiar se sienta con poco apoyo de los órganos de gobierno responsables de la formulación e implementación de medidas de emergencia.
- ii. En el plano de la dinámica del mercado, la caída de los precios pagados por los intermediarios a los productores, las restricciones sanitarias y de bioseguridad que afectan todo el proceso de logística, incluyendo el transporte de los productos, 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 la elevación de los costos de producción.

De forma complementaria, las personas consultadas también destacan los siguientes factores que, a pesar de su menor alcance, pueden afectar la oferta de alimentos:

- i. El aumento de los costos de los servicios básicos (energía) y los combustibles.
- ii. El poco interés de los productores en sembrar, que causa impactos en la pérdida de productividad y la calidad de los productos, llegando en casos extremos al abandono de las actividades agrícolas.
- iii. Los efectos de los factores climáticos (sequías, inundaciones, etc.).
- iv. Las debilidades en los procesos de organización asociativa en las áreas financiera, comercial y de planificación productiva.

Pocas personas expresaron expectativas de una sobreoferta de productos, principalmente por la reducción de la demanda, manifestada en la disminución de las compras por parte de los restaurantes, los hoteles, las cafeterías y las escuelas; en el cierre del turismo internacional y en la reducción de los ingresos de una parte de la población urbana.

Al posible riesgo de escasez de la oferta de productos básicos, en particular los alimentos perecederos, en función de problemas en las cadenas de logística, se suma la variación en la cantidad y la calidad de los alimentos, lo que afectaría especialmente el encadenamiento con los sectores vinculados a la transformación agroindustrial y contribuiría al desabastecimiento de determinados productos alimenticios.

De otro lado, es justamente en el ámbito de los procesos de comercialización en el que las personas consultadas expresan las mayores preocupaciones. De una manera más amplia, manifiestan inquietudes con respecto a los riesgos de la pandemia para la seguridad alimentaria, como por ejemplo los eventuales efectos de las restricciones sanitarias en la interrupción o reducción del funcionamiento de mercados de proximidad, ferias libres, circuitos cortos, etc. o de los canales tradicionales de acceso a los alimentos.

El factor potencialmente más determinante en que la mayoría de las personas consultadas hicieron énfasis se relaciona con las consecuencias de la disminución de los ingresos y del poder adquisitivo de una parte significativa de las poblaciones de los países más afectados por los efectos de la pandemia en la economía, debido en especial al aumento del desempleo y el empleo informal, y por las reducciones de renta en diversas áreas de los sectores públicos y privados. Esta caída del nivel de ingresos de la población, asociada a la paralización del sector turístico y a la reducción de las compras en sectores estratégicos de los servicios, tiende a provocar una fuerte disminución de la demanda de alimentos, la que afecta fundamentalmente a los grupos de productores familiares que trabajan para mantener el funcionamiento de los mercados. En caso de que la contracción de la demanda de los productos agrícolas se extienda por un período más largo, sea en el mercado interno o en el mercado internacional, por restricciones impuestas a las exportaciones en varios sectores, el efecto podría ser una reducción de los ingresos de los productores, la que generaría serias dificultades para dinamizar las economías locales en los territorios rurales.

En el caso específico de la comercialización de productos para el mercado interno, esta actividad también podría verse perjudicada por aspectos relativos a la logística, incluidos los servicios necesarios para llevar los productos de las fincas y empresas a los centros de comercialización final (manipuleo de poscosecha, acopio, transporte, etc.). Para evitar mayores problemas en este sector, se requiere que los gobiernos responsables de preservar las vías y caminos rurales mantengan la provisión de servicios de reparación vial como una estrategia para asegurar la adecuada circulación de los productos y la estabilidad de los costos de transporte.

Otros elementos más puntuales señalados por las personas consultadas se relacionan con la disminución de la oferta de mano de obra para las actividades agrícolas, motivada por las dificultades de desplazamiento de la población, el rompimiento de la cadena de pagos y el incumplimiento de contratos para la venta de productos a los comerciantes.

Por otra parte, el deterioro de aquellos factores que implican una reducción de los ingresos agrícolas de los productores rurales, en especial de los agricultores familiares, puede llevar al empobrecimiento de un significativo segmento de las familias rurales, debido a la ausencia o limitaciones de los programas de incentivo a la dinamización económica de los emprendimientos, pequeñas empresas rurales, cooperativas y asociaciones de producción, y de programas dirigidos a la protección social y a la ampliación del acceso a los servicios públicos de ámbito social, particularmente en las áreas de la salud y la educación. La ausencia o deficiencia en dichos programas contribuye directamente al aumento del endeudamiento de los productores, debido a la falta de condiciones financieras para cumplir con sus compromisos por los préstamos asumidos. Solo la implementación de programas de esta naturaleza generaría condiciones que permitan evitar el incremento de la migración, la pobreza y la exclusión, así como de la violencia social en las zonas rurales.

Sin embargo, las personas consultadas han apuntado también algunas perspectivas positivas que potencian y aceleran la implementación de procesos anteriormente en marcha y que, aún en un contexto de pandemia y crisis como el actual, pueden representar un conjunto de oportunidades para impulsar cambios en pro de una sociedad más equitativa y de un desarrollo sostenible.

Una de ellas se refiere a la necesidad de que los tomadores de decisión política, en articulación con otros sectores de la sociedad, promuevan una amplia y profunda reflexión sobre la estructura y lógica de la or-

ganización del actual sistema agroalimentario global, con el fin de evaluar las posibilidades de realizar un proceso de transición hacia la reconfiguración, diversificación y sostenibilidad de estos sistemas. Como parte constitutiva de estos cambios estructurales, una segunda oportunidad emerge con fuerza: la valorización y el reconocimiento social del papel protagónico de la agricultura familiar para asegurar el abastecimiento de alimentos al mercado interno, sin que los países necesiten recurrir a programas de importación de productos agropecuarios para asegurar el consumo de las poblaciones rurales y urbanas.

Así, los gobiernos nacionales tienen la alternativa de fortalecer estos procesos y generar condiciones que permitan enfrentar las futuras situaciones de crisis con mejores instrumentos y recursos. En este sentido, las acciones de promoción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional asumen un papel vital para los países.

Las medidas de distanciamiento social y las restricciones para la movilización humana, sumadas a la aplicación de protocolos más estrictos de inocuidad alimentaria adoptados por los gobiernos para controlar la expansión de la pandemia, han demostrado la relevancia de la oferta de alimentos y la estabilidad de las cadenas de suministro para garantizar el funcionamiento de las sociedades. Los países están incorporando progresivamente estas prácticas e incluso varios las están normando, por lo que se considera que tenderán a permanecer.

Además de este reconocimiento social, las organizaciones formales y los grupos organizados de agricultores familiares han buscado crear, ampliar y fortalecer canales de comercialización directa con los consumidores finales, los que favorece la entrega directa de la producción a los hogares. Estos esquemas de comercialización presentan dos tendencias importantes que requieren el apoyo de programas gubernamentales: a) el crecimiento de la demanda por productos orgánicos, agroecológicos, artesanales o con certificados de buenas prácticas agrícolas, factor que contribuye a la mejora de la nutrición y salud humana; y b) la tendencia a incorporar en estos circuitos cortos de comercialización tecnologías digitales de comunicación, como las aplicaciones electrónicas y las plataformas virtuales que facilitan el suministro de alimentos más sanos y saludables a los domicilios de los centros urbanos.

Este escenario de incertidumbre para los productores rurales sobre lo que puede suceder con los procesos de producción, comercialización, abastecimiento, demanda, servicios, pagos y encadenamientos con otros

sectores también abre la oportunidad para el diseño e 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.

3.2. Propuestas para el Estado y la construcción de políticas públicas: respuestas a los desafíos provocados por los efectos de la pandemia de COVID-19 en la agricultura familiar y el abastecimiento de alimentos

Por tanto, los efectos de la pandemia de COVID-19 han generado un panorama de incertidumbre respecto a las nuevas formas de organización social y económica que será necesario reinventar en el futuro. Las nuevas relaciones sociales que se establezcan a partir de este escenario deberán tener como una de sus estrategias básicas la definición de mecanismos que busquen evitar la ocurrencia de problemas similares al que hemos enfrentado a raíz de la pandemia, la cual ha afectado diferentes áreas de la vida social; ha profundizado las crisis económica (recesión o disminución abrupta de actividades económicas estructurales, aumento del desempleo y del empleo informal) y social (pobreza y desigualdades) y ha potenciado en diversos países la aparición de crisis político-institucionales de enormes proporciones y repercusiones. La incertidumbre es más grave para aquellos países que han presentado una mayor dificultad para generar datos y estadísticas oficiales actualizados de forma más permanente que permitan un análisis más consistente sobre la situación actual, tendencias, perspectivas y desafío de este complejo proceso de cambio.

De una manera general, los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 en las áreas rurales solo han adicionado un factor a las ya debilitadas condiciones de producción, transformación y comercialización de la agricultura familiar, reduciendo en algunos territorios rurales la producción y la productividad. Desde esta perspectiva, los problemas previos a la pandemia de COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe han servido, particularmente, para agudizar las condiciones de producción y comercialización de los alimentos, en un contexto de aislamiento social, de reducción del poder adquisitivo de los consumidores, debido al crecimiento del desempleo y la informalidad laboral, y de disminución de los sueldos de los servidores de las instituciones públicas y los trabajadores del sector privado. La conjugación de estos

factores tiende a generar una fuerte contracción en la demanda de alimentos, la que afecta a toda la cadena alimentaria.

La presente pandemia evidencia diferentes tipos de amenazas a las sociedades, que han resultado particularmente en al menos 375 000 personas fallecidas en diversos países, de acuerdo con datos de la Universidad Johns Hopkins. Estas dificultades se materializan de forma muy directa en las serias limitaciones de los sistemas de salud, incluyendo la falta de equipos de profesionales calificados para la atención médico-hospitalaria, de unidades de cuidados intensivos (UCI) y de equipamientos de protección individual (EPI) necesarios para los procedimientos de cuidado personal, tratamiento y recuperación.

En el plano de la acción estratégica del Estado, en diversos países han quedado evidenciadas dificultades de coordinación interinstitucional e intersectorial, así como la necesidad de articular las instituciones de los gobiernos centrales responsables de reducir los impactos de la crisis sanitaria, los órganos de gobierno de los diferentes niveles de actuación y las acciones entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

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. Para efectos del presente análisis, esas propuestas, presentadas de forma fragmentada y puntual, han sido agrupadas temáticamente, con la finalidad de darles una visión más integrada y sólida.

En el plano regional, se identifica la demanda de avanzar hacia procesos de cooperación horizontal, pues la evaluación indica que ningún país saldrá de esta crisis de manera aislada, por lo que necesita fortalecer los vínculos regionales. Para materializar estos procesos, es preciso crear o consolidar espacios de diálogo e integración que articulen a los tomadores de decisiones políticas de los países de una determinada región de las Américas, con el objetivo de desarrollar una estrategia común de prevención ante situaciones similares, y que permitan fomentar de forma incluyente, sostenible y resiliente los sistemas agroalimentarios, comprendiendo las etapas de producción, transformación, comercialización y consumo responsable.

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, que se constituye en el prin-

cipal actor responsable por la producción de alimentos de los países de América Latina y el Caribe. Para que los efectos y resultados de estas políticas contribuyan a escala global, las personas consultadas enfatizan que estas acciones nacionales deben estar alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y el Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028.

Considerando esta premisa, señalan la necesidad de que los Estados nacionales construyan políticas que actúen en el corto, el mediano y el largo plazos. En el corto plazo, se recomienda formular planes de contingencia y prevención que respondan desde ya a los efectos negativos de la pandemia y evitar así el agravamiento de la crisis. Las acciones que se establezcan en estos planes de emergencia deben estructurarse con base en la implementación de mecanismos de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial, en los cuales también debe incorporarse la participación de organizaciones de la sociedad civil.

De forma complementaria, es preciso diseñar e implementar un conjunto de políticas públicas diferenciadas que fortalezcan la contribución estratégica de la agricultura familiar a la dinamización económica y productiva 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, en el mediano y largo plazos.

Las propuestas de políticas diferenciadas para la agricultura familiar sugeridas por las personas consultadas abarcan siete ámbitos de acción específica del Estado: a) la institucionalidad, b) la producción, c) la comercialización, d) los servicios de apoyo, e) la asociatividad, f) la protección social y g) la comunicación.

A. 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 delimiten con claridad 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 familiares como una herramienta básica que facilite su identificación y les permita acceder a los instrumentos de política pública instituidos por los gobiernos nacionales y subnacionales. Las personas consultadas también identifican la necesidad de un proceso de pla-



nificación y ejecución de las acciones con un mayor grado de involucramiento de los gobiernos regionales y locales, que facilite mecanismos de subsidiaridad entre los entes de gobierno.

B. Producción

Las sugerencias presentadas para dinamizar los procesos productivos de la agricultura familiar destacan la necesidad de:

- Crear instrumentos de apoyo a la planificación de la producción en el corto, mediano y largo plazos que fortalezcan las capacidades de autosuficiencia de alimentos del país.
- Considerar a los agricultores familiares de subsistencia como actores beneficiarios de las políticas de reactivación agroalimentaria, con el propósito de darles visibilidad en las políticas públicas y apoyarlos en su transición hacia una agricultura de producción de excedentes comerciales.
- Desarrollar un programa de incentivo directo a la agricultura familiar, por medio de un paquete de distribución de insumos y herramientas de producción.
- Diversificar la oferta de alimentos, incluyendo el cultivo de productos frescos y no tradicionales de interés para una buena dieta alimentaria de los consumidores.
- Fomentar la implementación de políticas que fortalezcan las capacidades de competitividad de las cadenas de valor, mejorando la productividad y la calidad de los alimentos y fomentando mecanismos de control de sanidad, inocuidad y trazabilidad de los productos agropecuarios.
- Estimular la implementación de programas de apoyo a la producción agroecológica, que disminuyan la dependencia de los insumos químicos importados y garanticen una amplia oferta de alimentos más saludables a las poblaciones.
- Crear mecanismos y medidas de protección y regulación de los precios que, en la punta del inicio de los procesos de comercialización agrícola, aseguren a los productores mejores condiciones para la venta de los productos agropecuarios y, en la punta final, eviten la elevación de los precios de los alimentos que pagan los consumidores en los mercados urbanos.

- Diseñar e implementar programas y acciones que incentiven la creación y el fortalecimiento de agroindustrias familiares y redes de agroindustrias artesanales, que integren la producción primaria a la cadena agroalimentaria, agreguen valor a los productos y contribuyan a la sostenibilidad del modelo de producción.
- Formular programas de incentivo a la dinamización económica de los emprendimientos, pequeñas empresas rurales, cooperativas y asociaciones de producción.
- Fortalecer la estructura de las cadenas de producción del segmento de los productores agroextrativistas.
- Incentivar prácticas resilientes de la producción agropecuaria capaces de mitigar los efectos del cambio climático.
- Estimular programas de implantación de huertas urbanas y producciones a pequeña escala en los hogares, lo que posibilitará el acceso de las poblaciones urbanas a alimentos más sanos y diversos.
- Elaborar estrategias y mecanismos que faciliten el acceso al uso de teletecnologías y la creación de plataformas digitales que apoyen a la agricultura familiar en temas de asesoría técnica, capacitaciones e informaciones que faciliten los procesos de comercialización de la producción de alimentos, enlazando la oferta con la demanda, con base en esquemas de comercialización directa y en mecanismos de entrega a domicilio de una canasta de alimentos.
- Instituir programas públicos que incentiven un cambio en la composición de la dieta alimentaria de la mayoría de los consumidores, favoreciendo el consumo de alimentos frescos y saludables.

C. Comercialización

En el ámbito de la comercialización de los alimentos, con énfasis en la agricultura familiar, las propuestas de políticas buscan:

- Reforzar las políticas de abastecimiento de productos agrícolas y fortalecer el papel de la agricultura familiar en el abastecimiento agroalimentario para las poblaciones rurales y urbanas.
- Consolidar los programas de compras públicas de alimentos y establecer programas asistenciales para que las poblaciones más vulnerables tengan el derecho de acceder a la alimentación.
- Incentivar procesos de comercialización asociativa de los productores familiares que les permitan crear y consolidar los circuitos cortos de comercialización, fortaleciendo así nuevos mecanismos de encadenamiento y las relaciones directas entre agricultores, grupos y organizaciones de producción con los consumidores finales.
- Mantener los servicios de reparación vial como una estrategia para asegurar la adecuada circulación de los productos y la estabilidad de los costos de transporte.
- Elaborar metodologías innovadoras para las capacitaciones virtuales que sean adecuadas a la situación de distanciamiento social.
- Brindar mecanismos más ágiles y diferenciados que promuevan la ampliación del acceso de la agricultura familiar a los instrumentos de financiamiento y crédito productivo, con reglas más blandas para su pago y con seguros agrícolas o de emergencia.
- Proporcionar condiciones más favorables para que los productores familiares accedan a servicios de certificación de buenas prácticas agrícola, pecuarias o manufactureras y de certificación de la producción orgánica o agroecológica.
- Ampliar y mejorar los servicios de conectividad en las zonas rurales para reducir la brecha digital y permitir el uso de plataformas virtuales que faciliten el acceso de los agricultores familiares a diversos tipos de beneficios, como informaciones sobre los precios agrícolas y la situación de los mercados, financiamiento, asistencia técnica, capacitación, comercialización, etc.
- Desarrollar políticas que valoricen la participación y la inclusión de la juventud rural en los procesos familiares de producción y comer-

D. Servicios de apoyo

Con el fin de asegurar los procesos productivos y comerciales, se debe incentivar a los agricultores familiares y a sus organizaciones mediante un conjunto diversificado de servicios de apoyo que actúen en diferentes áreas y de forma complementaria y que estén orientados a:

cialización, identificando a grupos de jóvenes agricultores para que tengan acceso y manejen tecnologías virtuales que les permitan apoyar el trabajo de su familia, comunidad u organización.

E. Asociatividad

Se requiere que las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar también contemplen acciones dirigidas a fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades rurales y grupos de productores, con el fin de que cuenten con mejores condiciones

para producir, transformar, acopiar y comercializar sus productos (primarios, artesanales y agroindustrializados).

La creación de asociaciones, cooperativas, redes u otras formas de organización de la producción y comercialización constituye un instrumento de vital importancia para relacionarse con los diferentes actores involucrados en las cadenas de valor. Ello le permitirá a la agricultura familiar lograr mejores condiciones para posicionarse en el mercado e incluso para incidir en la toma de decisiones de las autoridades políticas sobre los rumbos para el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.



Las acciones destinadas a fortalecer las capacidades asociativas buscan generar un mayor protagonismo de los agricultores familiares y sus organizaciones de producción, con el objetivo de superar una postura pasiva, a la espera de las acciones propuestas por los gobiernos, y encontrar juntos soluciones y alternativas para vencer las crisis.

F. Medidas de protección social

Algunos de las personas consultadas recalcaron también la necesidad de que el Estado cree y fortalezca programas de protección social, destinados especialmente a atender las demandas inmediatas y estructurales de las poblaciones más vulnerables, que en el actual escenario son las que más sufren las consecuencias de la pandemia. Resaltaron la urgencia de medidas de distribución de alimentos a las poblaciones afectadas por el crecimiento del desempleo y el empleo informal y a los migrantes que han regresado a las zonas rurales. De forma complementaria, hicieron énfasis en la necesidad de ampliar el acceso y mejorar los servicios públicos de ámbito social, particularmente en las áreas de la salud y la educación.

G. Comunicación

Por último, pero no menos importante, algunas personas consultadas enfatizaron la necesidad de que los países desarrollen una campaña de valorización y visibilidad de la agricultura familiar, a partir de diferentes medios. Este tiempo de pandemia es considerado como una oportunidad para que la sociedad reconozca la importancia de los múltiples atributos y virtudes de la agricultura familiar, no solo como el principal actor responsable de la producción de alimentos, sino también por sus aportes a la dinamización económica de los territorios rurales, a la conservación de los ecosistemas y los recursos naturales y a la reproducción de diversos modos de organización de la vida y de formas de manifestación artística y cultural, entre otras funciones de fundamental importancia para el desarrollo de las sociedades nacionales.

Este repertorio de recomendaciones de políticas públicas presentado por las personas consultadas revela orientaciones para mejorar la acción de los Estados en las áreas de actuación mencionadas. Desde la perspectiva institucional, el Grupo de Trabajo en Abastecimiento, Agricultura Familiar y Circuitos Cortos de Comercialización y el IICA, de una manera general, tienen aportes fundamentales para focalizar sus acciones de apoyo a la cooperación técnica en los países.



Desarrollo territorial
y agricultura familiar

