

16 de junio de 2020

# Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria

## Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe



### I. El COVID-19 pone en riesgo la alimentación<sup>1</sup>

- La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) tiene efectos sobre las actividades del sistema alimentario (producción, transformación, distribución, comercio y consumo de alimentos) y sus resultados, sobre todo en términos de seguridad alimentaria y bienestar social. El Secretario General de las Naciones Unidas ha resaltado la necesidad de una reacción inmediata para evitar una crisis alimentaria (Naciones Unidas, 2020a). Por ello, en este informe se hacen recomendaciones de política para sostener la demanda y administrar el comercio de alimentos durante la emergencia y para evitar que su prolongación conduzca a una crisis alimentaria regional.
- Hay cinco canales externos a través de los cuales el COVID-19 afecta a la región: i) la disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos; ii) la caída de los precios de los productos primarios; iii) la interrupción de las cadenas globales de valor; iv) la menor demanda de servicios de turismo, y v) la intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales (CEPAL, 2020a).
- Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha formulado un análisis sistematizado de los principales canales de transmisión de los impactos de la pandemia en la alimentación y la agricultura sobre la base de un modelo que identifica los efectos de la pandemia en la demanda, la oferta y el comercio internacional de alimentos (véase el diagrama 1). Los factores relevantes en cada caso son:
  - **Demanda:** la proporción de los ingresos que los hogares gastan en alimentos y las elasticidades precio e ingreso de los alimentos que afectan la capacidad adquisitiva de los hogares y la distribución del gasto entre tipos de alimentos.
  - **Oferta:** la intensidad relativa de capital o de trabajo en los procesos productivos e importancia del capital fijo y los insumos intermedios.
  - **Comercio internacional:** los efectos dependerán del carácter de importador o exportador neto de cada país.

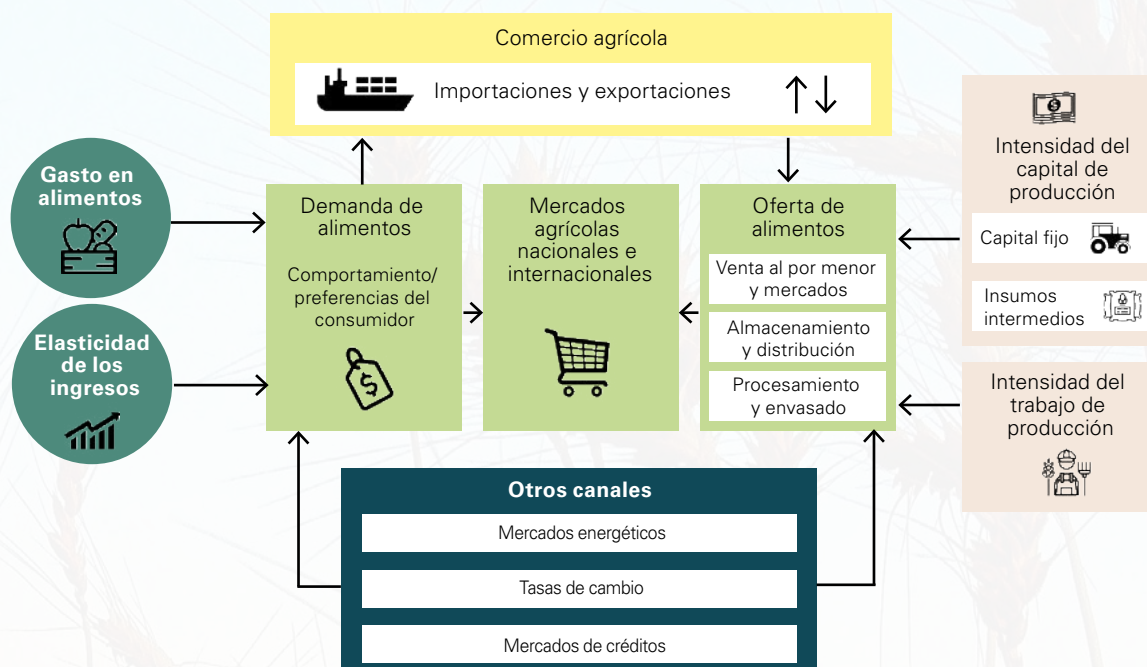
### Índice

I. El COVID-19 pone en riesgo la alimentación.....	1
II. Los mercados internacionales hasta ahora responden bien, pero su resiliencia no está garantizada si la pandemia se extiende en el tiempo.....	2
III. Señales de alerta en los mercados nacionales de alimentos.....	6
IV. Vulnerabilidades del sistema alimentario regional.....	13
V. Medidas urgentes para evitar que la crisis sanitaria se transforme en una crisis alimentaria.....	27
VI. Reconstruir mejor.....	30
Bibliografía.....	32

<sup>1</sup> La información empleada para la elaboración de este documento es la disponible hasta el 10 de junio de 2020.



**Diagrama 1** | Canales de transmisión de los impactos de la pandemia del COVID-19 en la alimentación y la agricultura



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), sobre la base de J. Schmidhuber, J. Pound y B. Qiao, *COVID-19: Channels of Transmission to Food and Agriculture*, Roma, FAO, 2020.

- En muchos países, la agricultura y otras actividades relacionadas con la provisión de alimentos han sido consideradas esenciales, al igual que la atención médica y los servicios de suministro de energía y agua.
- La pandemia ha mostrado la importancia de la cooperación entre países, entre organismos internacionales y entre los sectores público y privado. El intercambio de experiencias entre países permite compartir buenas prácticas y evitar errores. La cooperación y coordinación entre organismos internacionales puede ayudar a responder a las necesidades de apoyo planteadas por los países. La colaboración público-privada permite solucionar cuellos de botella en la cadena de suministro de alimentos y en el acceso a los mismos, especialmente por parte de la población en situación de hambre y de extrema pobreza.
- La pandemia también ha puesto de manifiesto que solo el Estado tiene la capacidad para facilitar, coordinar e intervenir para asegurar la disponibilidad de alimentos. De ahí la responsabilidad de los gobiernos de evitar que la crisis sanitaria se transforme en una crisis alimentaria. Para ello, se deben activar mecanismos de cooperación multilateral a nivel internacional y de cooperación entre los gobiernos, las empresas y sus trabajadores, y las organizaciones de la sociedad civil. Las medidas de política para enfrentar la crisis están en permanente cambio, como se muestra en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020c).

## II. Los mercados internacionales hasta ahora responden bien, pero su resiliencia no está garantizada si la pandemia se extiende en el tiempo

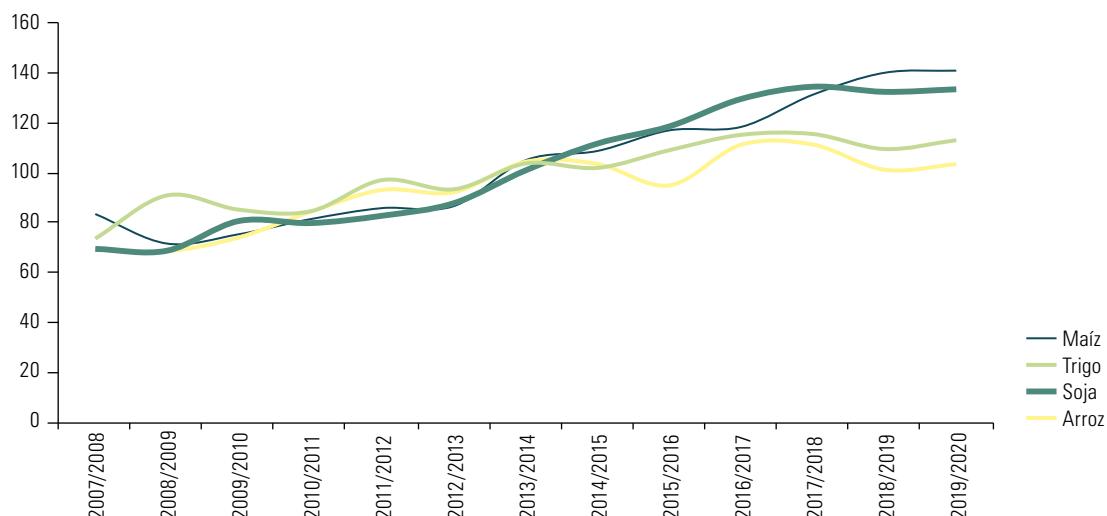
### A. Flujos y existencias

- En la última década, el comercio agroalimentario<sup>2</sup> mundial ha sido más estable y dinámico que el comercio mundial total, con tasas de crecimiento promedio acumulativo anual del valor de las exportaciones totales y agroalimentarias del 4,5% y el 6,8%, respectivamente, entre 2007 y 2018. El volumen de comercio de los principales productos alimentarios (arroz, maíz, soja y

<sup>2</sup> Categorías 01 a 24 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

trigo) también aumentó sostenidamente como promedio acumulativo anual entre 2007/2008 y 2019/2020: un 5,6% el caso de la soja, un 4,4% en el del maíz, un 3,6% en el del trigo y un 3,4% en el del arroz (véase el gráfico 1).

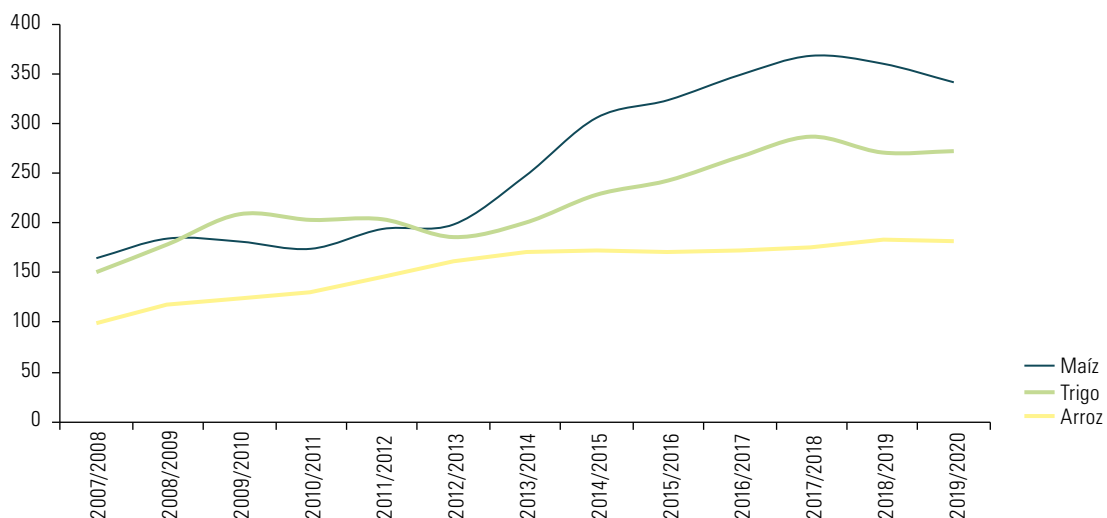
**Gráfico 1 | Comercio mundial de arroz, maíz, soja y trigo, 2007/2008 a 2019/2020**  
(Índices promedio 2012/2013-2014/2015=100, sobre la base de los volúmenes de comercio)



Fuente: Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Market Database: Supply and Demand Overview" [en línea] <https://app.amis-outlook.org> [fecha de consulta: 30 de abril de 2020].

- La pandemia se da en un contexto favorable en términos de existencias de los principales cereales para la seguridad alimentaria (arroz, maíz y trigo) (véase el gráfico 2). Entre 2007/2008 y 2019/2020, las existencias de maíz mostraron una tasa de crecimiento promedio acumulativo anual del 6,3%, las de arroz del 5,2% y las de trigo del 5,1%. Al inicio de la crisis, el sistema alimentario mundial estaba bien abastecido de los principales productos básicos debido a la acumulación de existencias y a las buenas cosechas en América del Sur y otras partes del mundo (OCDE, 2020). Con una cosecha récord de granos en el Brasil, por ejemplo, se espera que en 2020 el valor de la producción agropecuaria sea el mayor de los últimos 31 años (Gobierno del Brasil, 2020).

**Gráfico 2 | Existencias mundiales de arroz, maíz y trigo, 2010/2011 a 2019/2020**  
(En millones de toneladas)

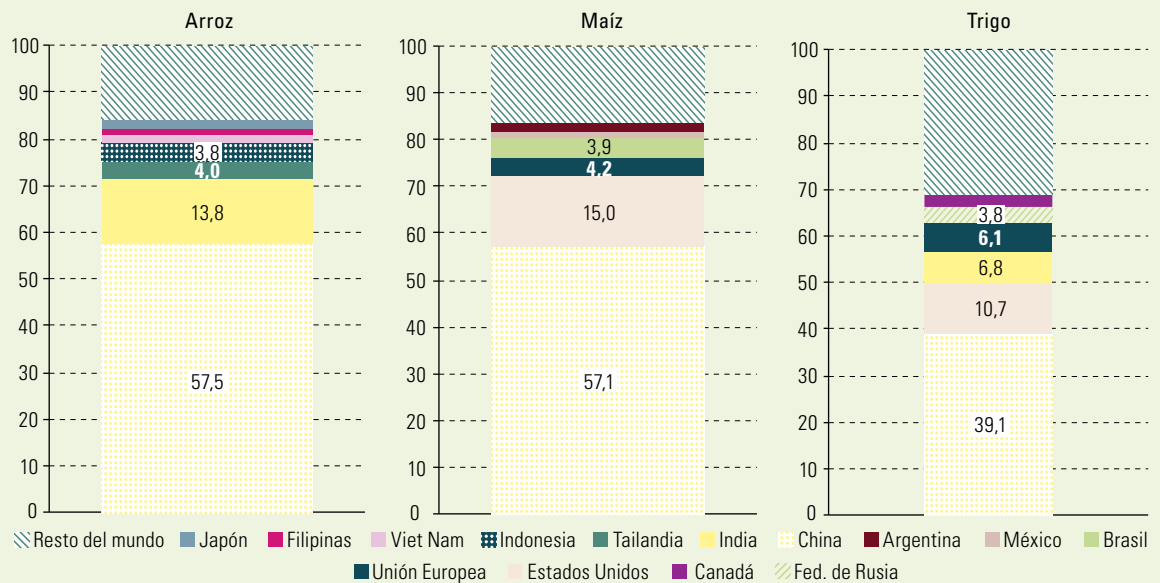


Fuente: Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Market Database: Supply and Demand Overview" [en línea] <https://app.amis-outlook.org> [fecha de consulta: 30 de abril de 2020].

- Las existencias se concentran en un pequeño número de países, entre los que destacan China y los Estados Unidos.** Considerando las existencias promedio anuales del período 2015/2016 a 2019/2020, China mantenía el 57% de las existencias de arroz y maíz y el 39% de las de trigo. Los Estados Unidos eran el segundo tenedor de existencias de maíz (15%) y

trigo (11%), y la India el segundo de arroz (14%) y el tercero de trigo (7%). Las existencias de arroz se concentraban en países asiáticos, mientras que las de maíz de la Argentina, el Brasil y México se ubicaban entre las primeras seis en la última década, con un 7,5% del total, la mitad que las de los Estados Unidos (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3** Distribución de las reservas de cereales por país, promedio anual, 2015/2016 a 2019/2020  
(En porcentajes)

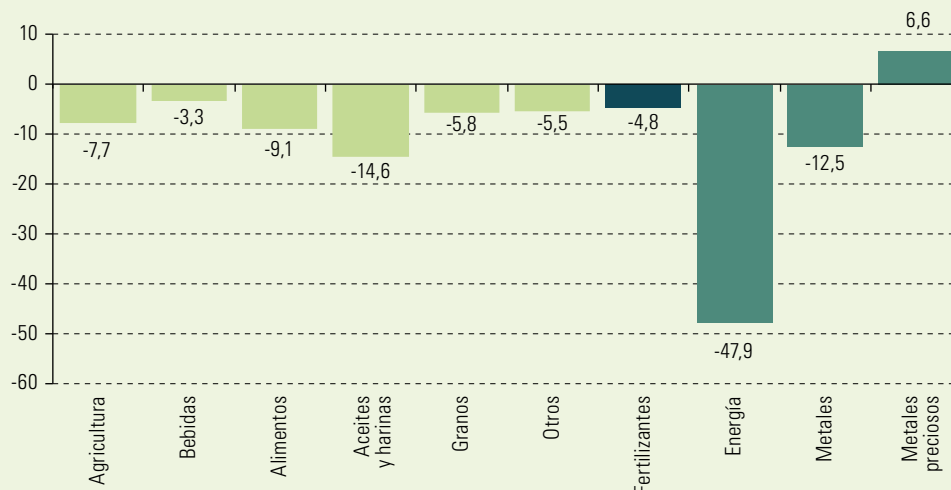


Fuente: Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Market Database: Supply and Demand Overview" [en línea] <https://app.amis-outlook.org> [fecha de consulta: 30 de abril de 2020].

## B. Precios internacionales

- La crisis del COVID-19 estuvo precedida de una relativa estabilidad de precios desde mediados de 2016, después de períodos de precios altos entre 2011 y 2015 y de gran volatilidad entre 2007 y 2011. En la actualidad, la producción de alimentos muestra una situación favorable, especialmente en el caso de los cereales que son la base de la dieta mundial.
- La emergencia ha coincidido con una coyuntura de reducción de los precios internacionales de la mayoría de los grupos de productos básicos (véase el gráfico 4). En promedio, los precios de los alimentos disminuyeron un 9,1% entre enero y abril de 2020, en comparación con caídas del 12,5% del precio de los metales y del 47,9% de los de la energía.

**Gráfico 4** Precios de los principales grupos de productos básicos, enero a mayo de 2020  
(Variación porcentual)

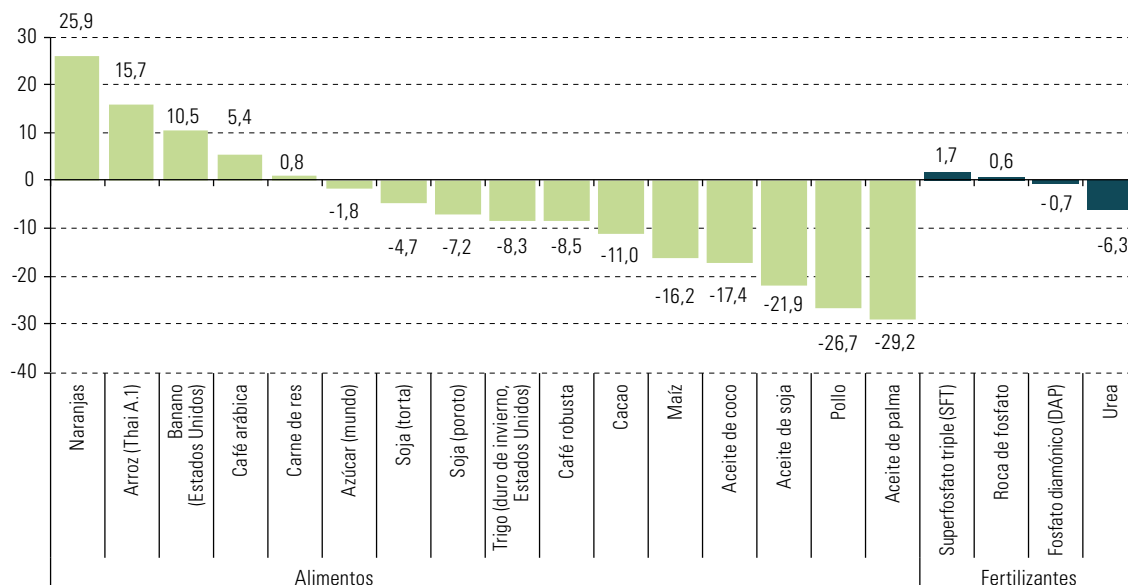


Fuente: Banco Mundial, "World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)", 2 de junio de 2020 [en línea] <http://pubdocs.worldbank.org/en/774651591120179792/CMO-Pink-Sheet-June-2020.pdf>.



- La tendencia general de los precios de la mayoría de los alimentos es a la baja (véase el gráfico 5). El único de los productos que son pilares de seguridad alimentaria cuyo precio internacional aumentó entre enero y mayo de 2020 fue el arroz (15,7%); por el contrario, cayeron los precios del trigo (-8,3%) y del maíz (-16,2%).
- Con excepción de los precios internacionales del banano y del café arábica, que aumentaron un 10,5% y un 5,4%, respectivamente, los precios internacionales de productos con pesos importantes en las canastas de exportación de los países de la región evolucionaron a la baja entre enero y mayo de 2020. Tal fue el caso de los productos del complejo de la soja —torta de soja (-4,7%), poroto de soja (-7,2%), aceite de soja (-21,9%)—, del café robusta (-8,5%) y del cacao (-11,0%).

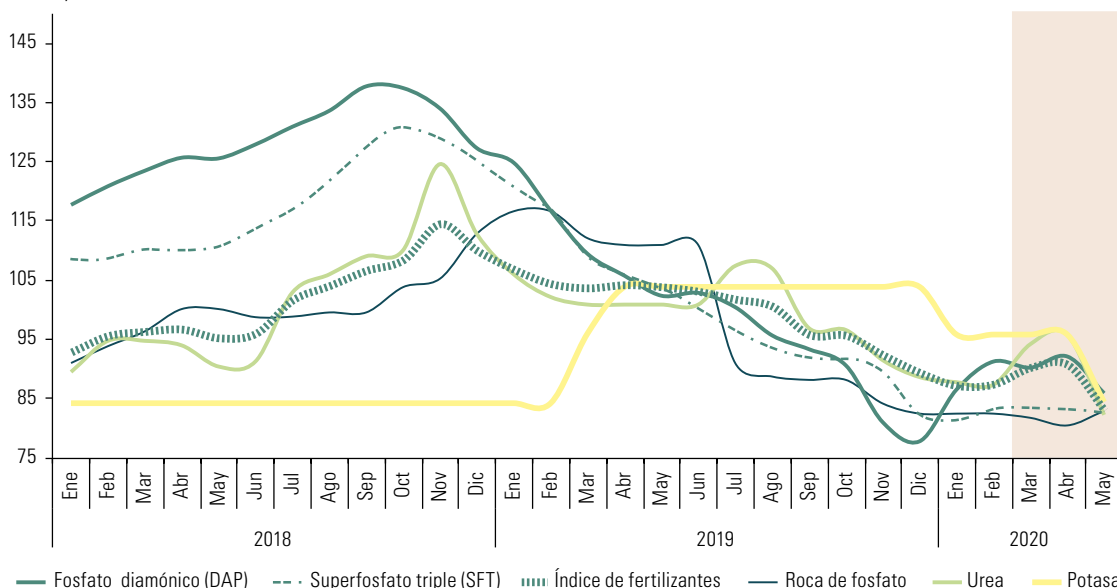
**Gráfico 5 | Precios de los productos agrícolas y fertilizantes, enero a mayo de 2020**  
(Variación porcentual)



Fuente: Banco Mundial, "World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)", 2 de junio de 2020 [en línea] <http://pubdocs.worldbank.org/en/774651591120179792/CMO-Pink-Sheet-June-2020.pdf>.

- Por su parte, los **mercados mundiales de fertilizantes**, que mostraban una tendencia a la baja desde finales de 2018, revirtieron parcialmente esa caída a principios de 2020 (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6 | Precios internacionales de los fertilizantes, mensual, 2018-2020**  
(Índice promedio de 2019 = 100)



Fuente: Banco Mundial, "World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)", 2 de junio de 2020 [en línea] <http://pubdocs.worldbank.org/en/774651591120179792/CMO-Pink-Sheet-June-2020.pdf>.

### III. Señales de alerta en los mercados nacionales de alimentos

#### A. La oferta: prevención de fallas en la producción y distribución

- Por su propia naturaleza, el sector alimentario puede adaptarse de mejor manera a la crisis que el promedio de la economía.
- A diferencia del sector manufacturero, sus cadenas globales de valor son más simples y resilientes. En general, los productos alimentarios son generados por empresas de un solo país y tienen pocos componentes (o son sustituibles), y para su exportación se emplean servicios prestados por un número reducido de empresas extranjeras (de seguros, transporte, comercialización u otros). Esto contrasta con las cadenas globales de valor de otras industrias con eslabones de gran dispersión geográfica y en las que los productos cruzan varias fronteras antes de llegar al consumidor final.
- El teletrabajo tiene un alcance muy limitado en el sector alimentario y la vulnerabilidad económica de los trabajadores agrícolas ante episodios de presión desde la oferta es comparativamente baja.
- El problema de la interrupción de la cadena de pagos tiene consecuencias específicas en el sector agrícola, que se caracteriza por una multiplicidad de actores, miles —en algunos países millones— de pequeñas empresas agrícolas informales que producen bienes primarios, la dependencia del clima y de otros bienes públicos, ciclos biológicos de largo plazo y volatilidad de precios, además de otras incertidumbres y riesgos. Para mantener sus cadenas de suministro, los gobiernos han desplegado dispositivos de coordinación con el sector privado.
- Para **asegurar el financiamiento de las actividades productivas** se han implementado prórrogas automáticas para los créditos del sector de la agricultura campesina y se ha capitalizado la banca de desarrollo para atender al sector agrícola (en Chile); la devolución de impuestos a las exportaciones para mejorar la liquidez de las empresas (en el Ecuador) y programas de compras públicas de alimentos básicos con precios mínimos garantizados (en México se ha aplicado al maíz, entre otros).
- La oferta de alimentos también puede verse afectada por la **interrupción de la cadena de suministro debido a disrupciones logísticas**. Los grandes mercados mayoristas y la red de mercados minoristas locales (ferias, tianguis, supermercados y otros) están especialmente expuestos, porque son espacios donde se concentran miles de trabajadores y consumidores. Es esencial establecer y hacer cumplir los protocolos de sanidad en estos eslabones de la cadena alimentaria especialmente expuestos a la pandemia. La protección de la salud de los trabajadores en las agroindustrias es otro foco de atención. En el cuadro 1 se presentan ejemplos de alertas de disrupciones en la cadena de suministro de alimentos en países de la región basados en información de prensa.

**Cuadro 1** | América Latina y el Caribe (11 países): alertas de disrupciones en la cadena de suministro de alimentos

Actividad	Ejemplos de alertas de disrupciones
Producción agrícola	Colombia: Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), "Drama en el campo: no hay quién compre y las cosechas se pierden", 25 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://sac.org.co/drama-en-el-campo-no-hay-quien-compre-y-las-cosechas-se-pierden/">https://sac.org.co/drama-en-el-campo-no-hay-quien-compre-y-las-cosechas-se-pierden/</a> . Cuba: disminuye la producción agrícola por los menores ingresos y el cierre del sector turístico.
Manejo y almacenamiento de la cosecha	Brasil: el coronavirus ejerce presión sobre los precios de la leche al productor. Uruguay: Todo el Campo, "Se decretó la liquidación de Citrícola Salteña con afectación a miles de familias", 21 de mayo de 2020 [en línea] <a href="http://www.todoelcampo.com.uy/se-decreto-la-liquidacion-de-citricola-saltena-con-afectacion-a-miles-de-familias-15?nid=43220">http://www.todoelcampo.com.uy/se-decreto-la-liquidacion-de-citricola-saltena-con-afectacion-a-miles-de-familias-15?nid=43220</a> .
Procesamiento	México: El Sudcaliforniano, "Incierto el panorama de producción para los trigueros; no hay precio", 24 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://www.elsudcaliforniano.com.mx/local/incierto-el-panorama-para-los-trigueros-no-hay-precio-5270708.html">https://www.elsudcaliforniano.com.mx/local/incierto-el-panorama-para-los-trigueros-no-hay-precio-5270708.html</a> . El Salvador: Canal 12, "Ganaderos de Nueva Concepción afectados por la cuarentena: los procesadores artesanales de leche de Chalatenango no tienen a quién venderle la producción", 22 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://www.canal12.com.sv/actualidad/-88605">https://www.canal12.com.sv/actualidad/-88605</a> .

Cuadro 1 (conclusión)

Actividad	Ejemplos de alertas de interrupciones
Transporte y centros de acopio (logística)	Costa Rica: El Observador, "8 días de cierre en la frontera norte aumentan incertidumbre y empresarios piden acudir a vía diplomática", 26 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://observador.cr/noticia/8-dias-de-cierre-en-la-frontera-norte-aumentan-incertidumbre-y-empresarios-piden-acudir-a-via-diplomatica/">https://observador.cr/noticia/8-dias-de-cierre-en-la-frontera-norte-aumentan-incertidumbre-y-empresarios-piden-acudir-a-via-diplomatica/</a> . Colombia: Contexto Ganadero, "Falta de transporte preocupa a productores de Nariño en medio de la pandemia", 26 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://www.contextoganadero.com/regiones/falta-de-transporte-preocupa-productores-de-narino-en-medio-de-la-pandemia">https://www.contextoganadero.com/regiones/falta-de-transporte-preocupa-productores-de-narino-en-medio-de-la-pandemia</a> .
Distribución a mayoristas y minoristas	Brasil: el COVID-19 causa una caída del 9,6% en las ventas de mercados mayoristas en São Paulo. Perú: "Lima: Gran Mercado Mayorista cerrará de manera parcial por el coronavirus", 21 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://www.peru-retail.com/lima-gran-mercado-mayorista-cerrara-de-manera-parcial-por-el-coronavirus/">https://www.peru-retail.com/lima-gran-mercado-mayorista-cerrara-de-manera-parcial-por-el-coronavirus/</a> .
Comercio: supermercados y tiendas de barrio	Costa Rica: El Mundo, "87% de las pymes cayeron o detuvieron su actividad como resultado de la crisis del COVID-19", 13 de mayo de 2020 [en línea] ( <a href="https://www.elmundo.cr/economia-y-negocios/87-de-las-pymes-cayeron-o-detuvieron-su-actividad-como-resultado-de-la-cri-sis-del-covid-19/">https://www.elmundo.cr/economia-y-negocios/87-de-las-pymes-cayeron-o-detuvieron-su-actividad-como-resultado-de-la-cri-sis-del-covid-19/</a> ). Antigua y Barbuda: el toque de queda y las restricciones horarias afectan las ventas de supermercados y negocios de alimentos.
Consumidores	Chile: Mercopress, "Protestas en barrios populares de Santiago de Chile reclamando trabajo y alimentos", 26 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://es.mercopress.com/2020/05/26/protestas-en-barrios-populares-de-santiago-de-chile-reclamando-trabajo-y-alimentos">https://es.mercopress.com/2020/05/26/protestas-en-barrios-populares-de-santiago-de-chile-reclamando-trabajo-y-alimentos</a> . Argentina: La Nación, "Coronavirus: el Gobierno no logra comprar alimentos y peligra el abastecimiento", 6 de mayo de 2020 [en línea] <a href="https://www.lanacion.com.ar/economia/coronavirus-gobierno-no-logra-comprar-alimentos-peligra-nid2362168">https://www.lanacion.com.ar/economia/coronavirus-gobierno-no-logra-comprar-alimentos-peligra-nid2362168</a> .

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Oficina Regional para América Latina y el Caribe, sobre la base de la información de los medios indicados.

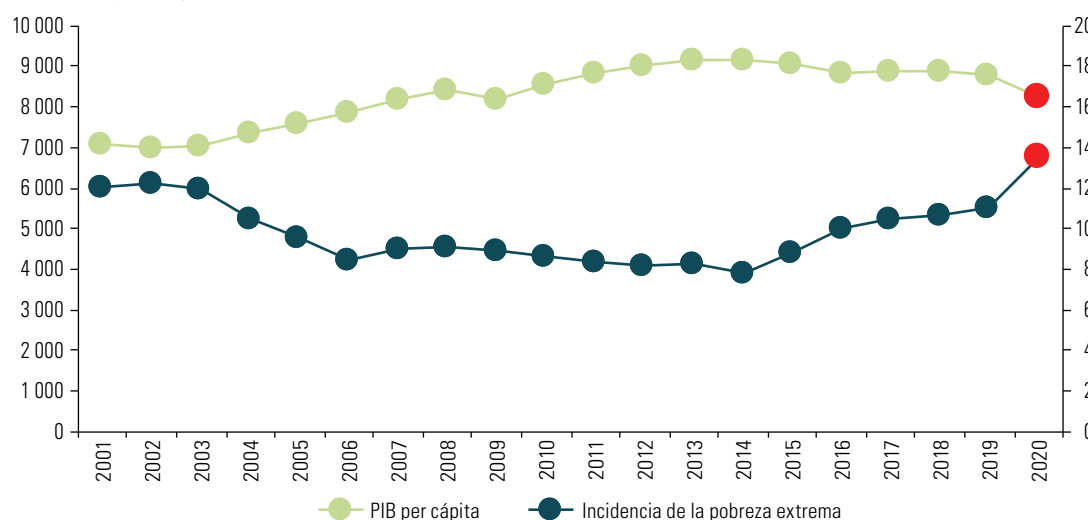
## B. La demanda: reducción de la capacidad de compra y cambios en la dieta

### 1. Reducción de la capacidad de compra

- La recesión económica mundial aumentará la pobreza y el hambre y otras formas de inseguridad alimentaria, en especial en países con redes de protección social débiles. En América Latina y el Caribe, la CEPAL pronostica una retracción del PIB de al menos un 5,3% en 2020; se producirá una caída más intensa en México (-6,5%) y América del Sur (5,2%) que en el Caribe (-2,5%) y el conjunto de Centroamérica (-2,3%).
- En América Latina, la CEPAL (2020a) estima que si los efectos del COVID-19 llevan a la pérdida de ingresos del 5% de la población económicamente activa, la pobreza podría incrementarse 3,5 puntos porcentuales, mientras que se prevé que la pobreza extrema aumente 2,3 puntos porcentuales, alcanzando al 13,5% de la población de la región, la incidencia más alta de las últimas dos décadas. Eso implica que 15,9 millones de personas más podrían caer en la pobreza extrema, con lo que afectaría a 83,4 millones de personas en 2020 (véase el gráfico 7).

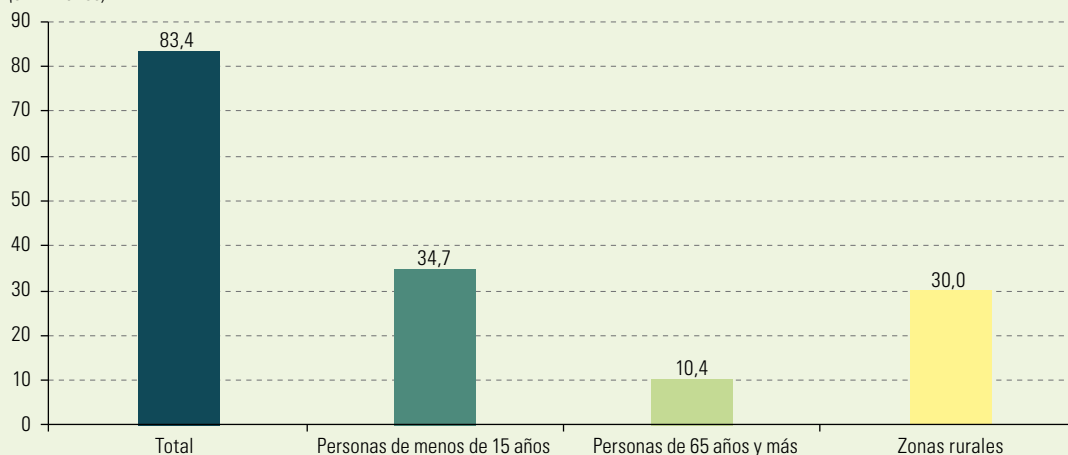
Gráfico 7 | América Latina: producto interno bruto (PIB) per cápita y pobreza extrema, 2001-2020<sup>a</sup>

A. PIB per cápita e incidencia de la pobreza extrema (en dólares y porcentajes)



**Gráfico 7 (conclusión)**

B. Estimación de las personas en situación de pobreza en 2020  
(en millones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

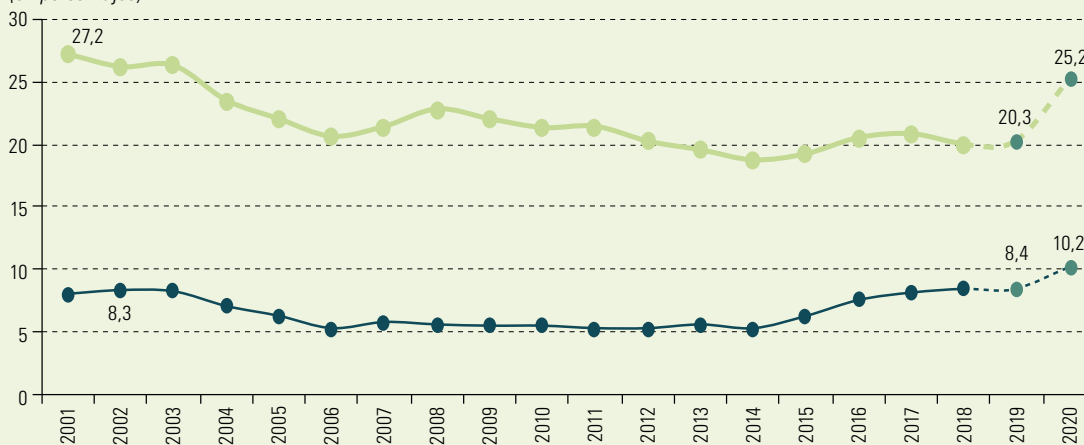
<sup>a</sup> Las cifras de 2019 y 2020 corresponden a estimaciones.

- El incremento de la pobreza extrema durante 2020, en términos absolutos y relativos, se suma a la tendencia que se observaba desde 2014-2015, sobre todo en el caso de la pobreza extrema urbana. El número de personas en situación de pobreza extrema alcanzaría 53,4 millones en las áreas urbanas y 30 millones en las áreas rurales (véase el gráfico 8).

**Gráfico 8 | América Latina: incidencia de la pobreza extrema rural y urbana, 2001-2020<sup>a</sup>**

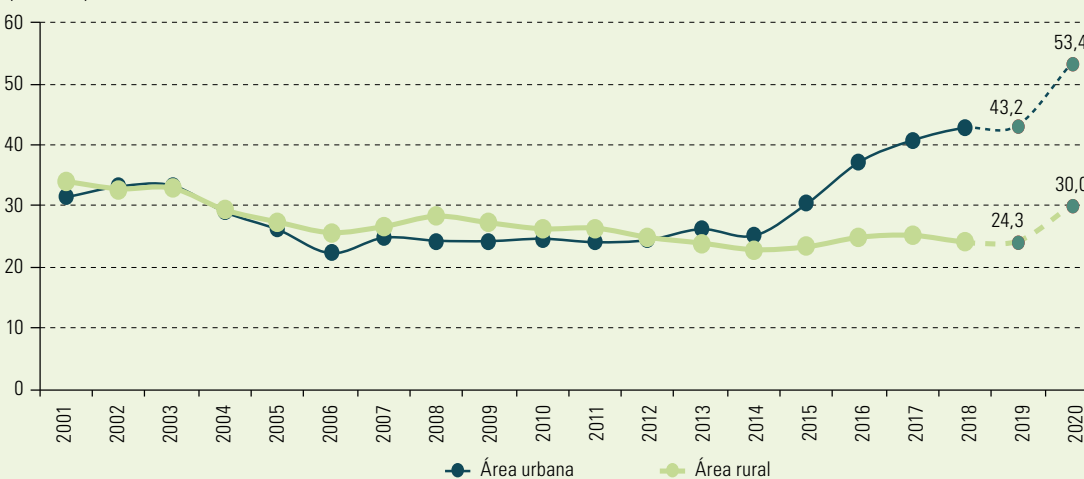
A. Proporción de la población en situación de pobreza extrema

(en porcentajes)



B. Personas en situación de pobreza extrema

(en miles)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Las cifras de 2019 y 2020 corresponden a estimaciones.



- Muchos países de la región han llevado a cabo transferencias de ingresos en efectivo u otras formas de asistencia alimentaria en especie, de acuerdo con sus condiciones operativas y experiencia. El Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador han optado por realizar transferencias en efectivo, mientras que en otros como Chile, Guatemala y Honduras se reparten canastas de alimentos.
- También se han mantenido los programas de alimentación escolar normalmente financiados por el presupuesto público. Pese a la interrupción de las clases escolares, estos programas siguen funcionando en todos los países donde operaban antes de la pandemia, utilizando diferentes fórmulas de distribución. En algunos países se han reforzado los programas complementarios de alimentación dirigidos a la población más vulnerable, creando nuevas líneas o ampliando sus coberturas (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2 | América Latina y el Caribe (19 países): respuesta de los Gobiernos frente a la pandemia, abril de 2020**

País	Bonos alimentarios en especie	Programas de alimentación escolar	Transferencias monetarias
Argentina	Se amplían las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Bahamas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Belice	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Brasil	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Chile	Nuevas medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Colombia	Se amplían las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Costa Rica	Nuevas medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Ecuador	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
El Salvador	Se amplían las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Guatemala	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Haití	Nuevas medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Honduras	Nuevas medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Jamaica	Nuevas medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
México	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Panamá	Se mantienen las medidas	Nuevas medidas	Se mantienen las medidas
Paraguay	Se amplían las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
República Dominicana	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Uruguay	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas
Venezuela (República Bolivariana de)	Nuevas medidas	Se mantienen las medidas	Se mantienen las medidas

Se mantienen las medidas ■  
 Se amplían las medidas ■  
 Nuevas medidas ■

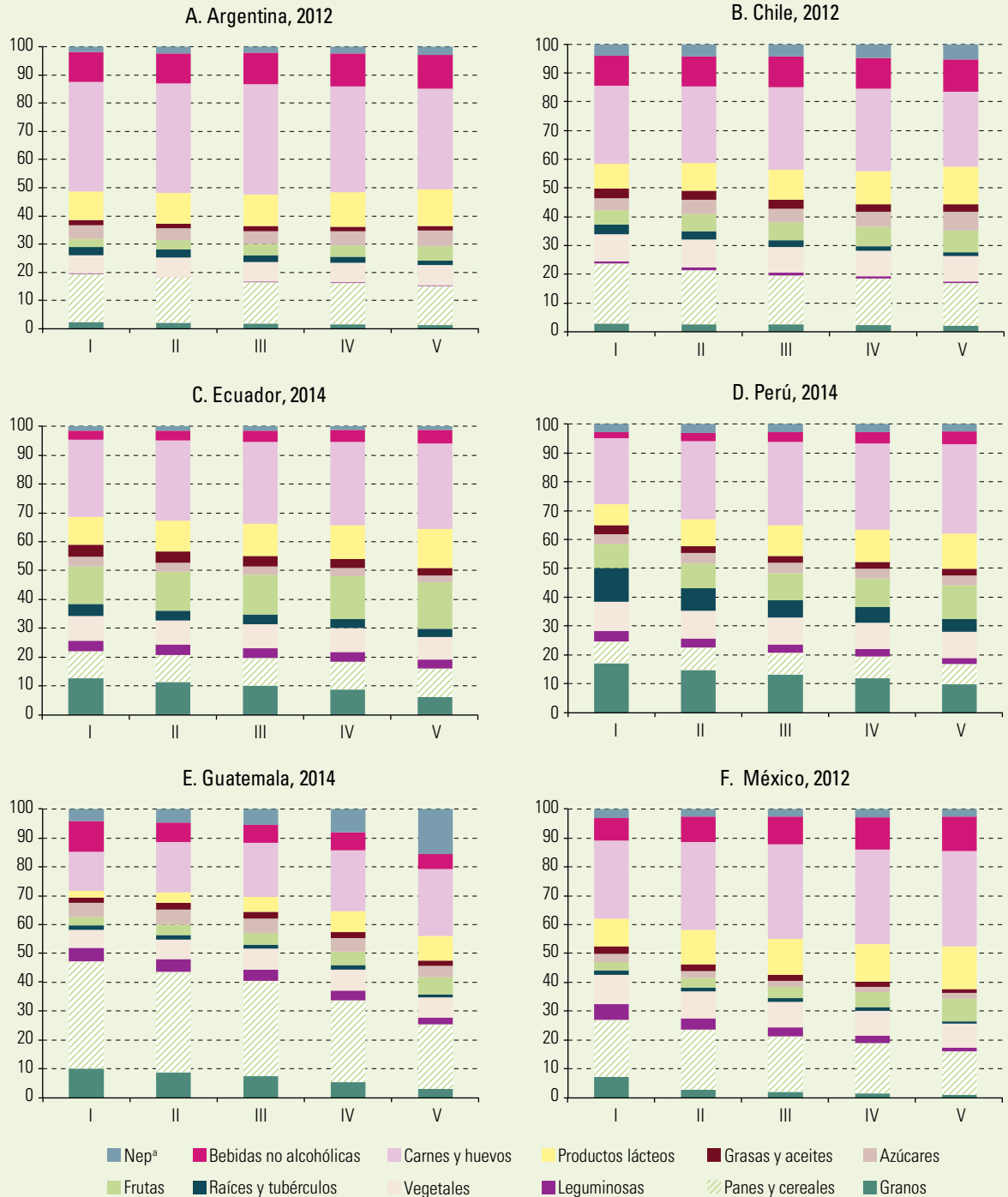
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), sobre la base de datos del Banco Mundial.

- Para proteger el acceso de los consumidores de más bajos ingresos a productos de consumo popular, varios países han puesto en práctica medidas orientadas al control o fijación de precios. En algunos casos esto se ha implementado por medio de recomendaciones a la industria alimentaria (como en Chile al inicio de la pandemia) y en otros casos, mediante la fijación de precios máximos para algunos productos alimenticios y de sanidad de consumo masivo (como en la Argentina). También se han establecido medidas para vigilar el precio de los insumos agropecuarios y controlar los costos de producción agrícolas, como es el caso de Colombia. Algunas medidas han encontrado resistencia por parte los proveedores, quienes no podían congelar los precios debido a la depreciación de la moneda nacional y al aumento de los precios de los insumos.
- En cuanto a las familias rurales, en casi todos los países de la región existen programas para implementar módulos modernos de autoconsumo (programas de riego, invernaderos, ganadería de especies menores para el autoconsumo y otras tecnologías) que suman un aporte sustantivo al consumo familiar. Estas iniciativas se vienen llevando a cabo desde antes de la crisis y ahora deben potenciarse como una opción complementaria. Esta línea de trabajo puede aportar al sustento de las familias durante la interrupción de la actividad económica (sobre todo si esta es muy larga) o preparar la etapa pospandemia.

## 2. Cambios en los patrones de consumo y uso de los alimentos

- La caída de los ingresos probablemente cambiará la dieta de los hogares y de las personas que destinan un alto porcentaje de sus gastos totales a la alimentación. En estas circunstancias se suelen reemplazar alimentos más nutritivos y caros (lácteos, carnes, frutas y verduras, pescados y mariscos, entre otros) por otros más baratos y con mayor contenido de grasas saturadas, azúcar, sodio y calorías (FAO y otros, 2018). Esto agravará la desigualdad nutricional que precedía a la pandemia: los hogares de menores ingresos consumen más granos, panes y cereales y menos lácteos, carnes y huevos que los hogares de mayores ingresos (véase el gráfico 9).

**Gráfico 9** América Latina (6 países): gastos en alimentación como porcentaje del gasto total de los hogares, por quintiles de ingreso, alrededor de 2012  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
<sup>a</sup>No especificado en otra parte.

- La crisis ha reducido el acceso a alimentos frescos como las frutas y verduras, dadas las restricciones impuestas a las ferias y otros mercados locales en los que la población compraba esos productos. La limitación del número de salidas para comprar alimentos favorece la compra de productos no perecederos y, en muchos casos, altamente procesados, lo que tiene efectos negativos en la calidad nutricional de la dieta.
- Asimismo, la forma de acceder a los alimentos para su consumo final ha cambiado: ha aumentado el uso del comercio electrónico para la obtención de productos preparados listos para su consumo y para la compra de alimentos en general. Estas opciones son más accesibles para los hogares de mayor poder adquisitivo, pues dependen de la disponibilidad de conexión a internet y de medios de pago electrónicos. En Chile, Colombia y Costa Rica existen experiencias exitosas de digitalización de ferias y mercados mayoristas, con entrega incluida (*Las Últimas Noticias*, 2020; FAO/FLAMA, 2020; *Delfino*, 2020).

### C. Alza de los precios locales de los alimentos

- **El COVID-19 ha incrementado el riesgo de volatilidad de la trayectoria futura de los precios locales de los alimentos.** Al cierre de esta edición, se observan alzas en algunos productos, y el índice de precios de los alimentos ha aumentado más que el índice de precios al consumidor (IPC) en casi todos los países de los que se dispone de información actualizada (véanse el gráfico 10 y el cuadro 3). Dicho aumento se dio principalmente durante marzo y abril, cuando en la mayoría de los países se empezaron a poner en marcha medidas de confinamiento que generaron incrementos de la demanda e incertidumbre en la oferta. En la mayoría de los países el aumento se moderó durante mayo, conforme la incertidumbre se redujo y los países iniciaron o intensificaron programas de distribución de alimentos.
- El promedio ponderado regional de incremento en el componente de alimentos del índice de precios al consumidor, entre enero y mayo de 2020, ha sido del 4,6%, cifra casi cuatro veces mayor al alza en el índice de precios general (1,2%). El incremento ha sido particularmente elevado en la Argentina (14,1%), Colombia (5,6%), México (4,7%) y el Uruguay (7,0%) (véase el gráfico 10). La diferencia entre el alza de los precios de alimentos y los precios generales es mucho menor en el Uruguay que en el Brasil, el Ecuador, Colombia, México y el promedio de América Latina y el Caribe.
- En el cuadro 3 se presentan las variaciones de precio de algunos grupos de alimentos. Se compara el incremento entre enero y abril de 2020, y se presenta la variación anualizada hasta abril 2020. Los productos con mayores alzas fueron los huevos, el arroz y las papas. Los aumentos más generalizados se observan en el Uruguay, Colombia y el Brasil, que también están entre los países con mayor inflación de alimentos.

**Cuadro 3 | América Latina y el Caribe (5 países): variaciones del índice de precio de los alimentos, por grupos de alimentos, abril 2020**  
(En porcentajes)

País	Variación	Arroz	Pollo	Huevos	Pan	Papa	Fruta
Chile	Enero a abril de 2020	5	-1	4	4	2	-9
	Interanual hasta abril	6	4	4	6	7	18
Uruguay	Enero a abril de 2020	10	4	20	5	32	9
	Interanual hasta abril	15	49	27	11	41	22
República Dominicana	Enero a abril de 2020	1	-5	9	0	2	-2
	Interanual hasta marzo	1	-3	9	0	2	25
Colombia	Enero a abril de 2020	13	0	7	1	18	18
	Interanual hasta abril	41	2	9	3	-12	18
Brasil	Enero a abril de 2020	7	3	14	1	38	8
	Interanual hasta abril						

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Gráfico 10** | América Latina (promedio regional y 11 países seleccionados): evolución del índice de precios al consumidor (IPC) y del IPC de alimentos, diciembre 2019 a mayo 2020  
(Índices, diciembre 2019=100)



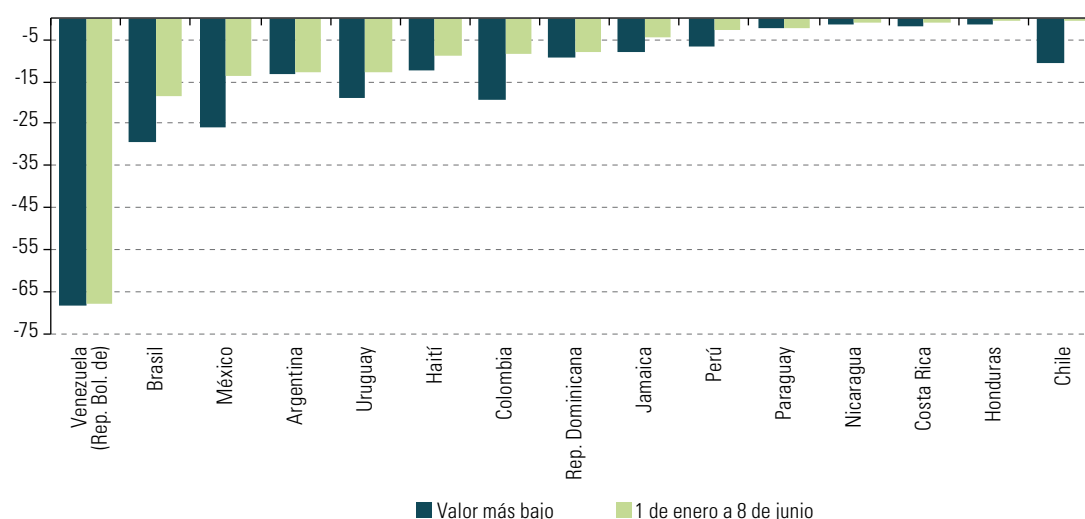
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Los valores de América Latina y el Caribe se obtienen del promedio de 14 países ponderado por población. Los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay.



- La devaluación de las monedas presiona al alza los precios de los alimentos, sobre todo cuando el componente importado de estos es elevado. Entre enero y abril de 2020, se produjeron caídas significativas del bolívar (-41%), el peso mexicano (-22,7%), el real (-22,4%), el peso colombiano (-16,4%), el peso uruguayo (-14,2%), el peso chileno (-9,4%), y el peso argentino (-8,5%). Hubo poca variación en las monedas del Caribe, ya que, en general, siguen de cerca al dólar. Sin embargo, en la mayoría de los países la situación se revirtió durante mayo (véase el gráfico 11).
- La depreciación de las monedas locales se traspasa a los precios de los alimentos en la medida que los alimentos sean importados, la producción local esté vinculada al comercio internacional o los contratos entre las agroindustrias y los productores estén denominados en dólares, lo que es frecuente.
- **Los efectos del tipo de cambio en los precios de los alimentos son heterogéneos** entre países y productos, y pueden variar en función del peso de la producción local de cada producto, del tipo de cambio, de la demanda local y de las políticas de protección de precios. La recuperación del valor de las monedas nacionales en mayo contribuyó a atenuar las alzas del precio de los alimentos, como en el caso de Chile, cuyo tipo de cambio volvió a los niveles de enero a inicios de junio (véase el gráfico 11).

**Gráfico 11** | América Latina y el Caribe (15 países): variación del tipo de cambio entre las monedas nacionales y el dólar, enero a junio de 2020  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

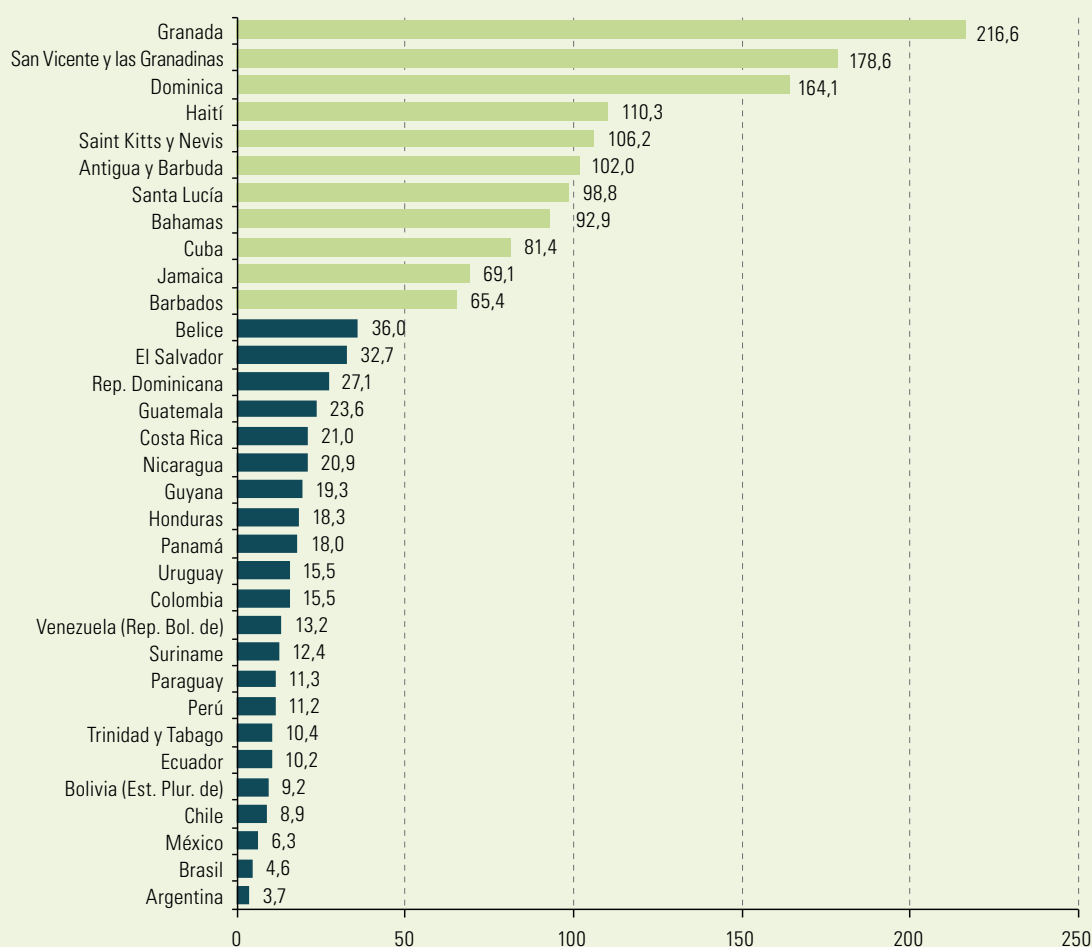
## IV. Vulnerabilidades del sistema alimentario regional

### A. Las vulnerabilidades del comercio internacional de alimentos

#### 1. Importaciones

- La relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales es un indicador de seguridad alimentaria en la dimensión de estabilidad. Los valores elevados indican que la vulnerabilidad es alta, pues una gran proporción de los ingresos de las exportaciones debe destinarse a la compra de alimentos. En la región, los países más vulnerables son los del Caribe: en 11 de ellos el valor de las importaciones es superior al 50% del valor de las exportaciones y, en 6, supera el 100%. En el extremo opuesto, la Argentina, el Brasil, México, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia presentan valores inferiores al 5% (véase el gráfico 12).

**Gráfico 12** | América Latina y el Caribe: relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales, promedio de 2015 a 2017  
(Importaciones de alimentos como porcentaje de las exportaciones totales)

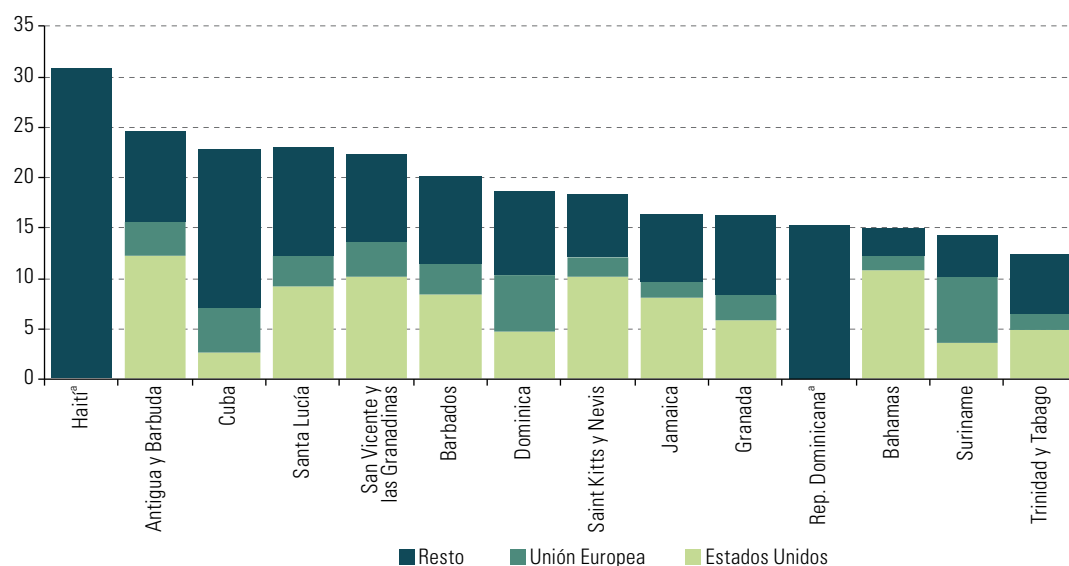


Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

- La vulnerabilidad de los países del Caribe en lo que respecta a la dependencia de las importaciones de alimentos se incrementa debido a que sus proveedores se concentran en los Estados Unidos y la Unión Europea (véase el gráfico 13), lo que conlleva un riesgo para la seguridad alimentaria en caso de que se produzcan interrupciones en las cadenas internacionales de distribución de alimentos.
- En el cuadro 4 se observa la dependencia de las importaciones de distintos grupos de países según el tipo de alimento. Los países del Caribe presentan el mayor grado de vulnerabilidad, dado que los porcentajes de su oferta nacional de alimentos son cercanos o superiores al 40% en el caso de las leches (36%), las carnes (44%), los azúcares (45%), el pescado (62%) y los cereales (83%). En el extremo opuesto, los países exportadores netos de alimentos presentan una dependencia de alrededor del 40% únicamente en el caso del pescado (36%) y los azúcares (40%). El menor nivel de dependencia de las importaciones se da en las verduras y frutas en todos los grupos de países.

**Gráfico 13** | El Caribe (14 países): dependencia de las importaciones agrícolas, por mercado de origen, promedio de 2015 a 2017

(Importaciones agrícolas como porcentaje del total de importaciones)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

<sup>a</sup> La información detallada por origen no está disponible

**Cuadro 4** | América Latina y el Caribe: dependencia de las importaciones de alimentos, por grupos de alimentos y de países, promedio de 2015 a 2017

(En porcentajes de la oferta nacional de cada grupo de alimentos)

Grupo de países	Cereales	Pescado	Carnes	Leches	Azúcares	Frutas	Verduras
El Caribe	83	62	44	36	45	8	7
Importadores netos excepto países del Caribe <sup>a</sup>	64	70	9	6	26	4	10
Exportadores netos de alimentos e importadores netos de cereales <sup>b</sup>	47	32	19	25	33	6	7
Exportadores netos de alimentos y exportadores netos de cereales <sup>c</sup>	17	36	13	11	40	17	6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

Nota: Los colores de las celdas varían dependiendo del grado de vulnerabilidad, en una escala que va desde el verde más oscuro (que indica baja vulnerabilidad) hasta el rojo (que indica alta vulnerabilidad).

<sup>a</sup> El Salvador, Panamá, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

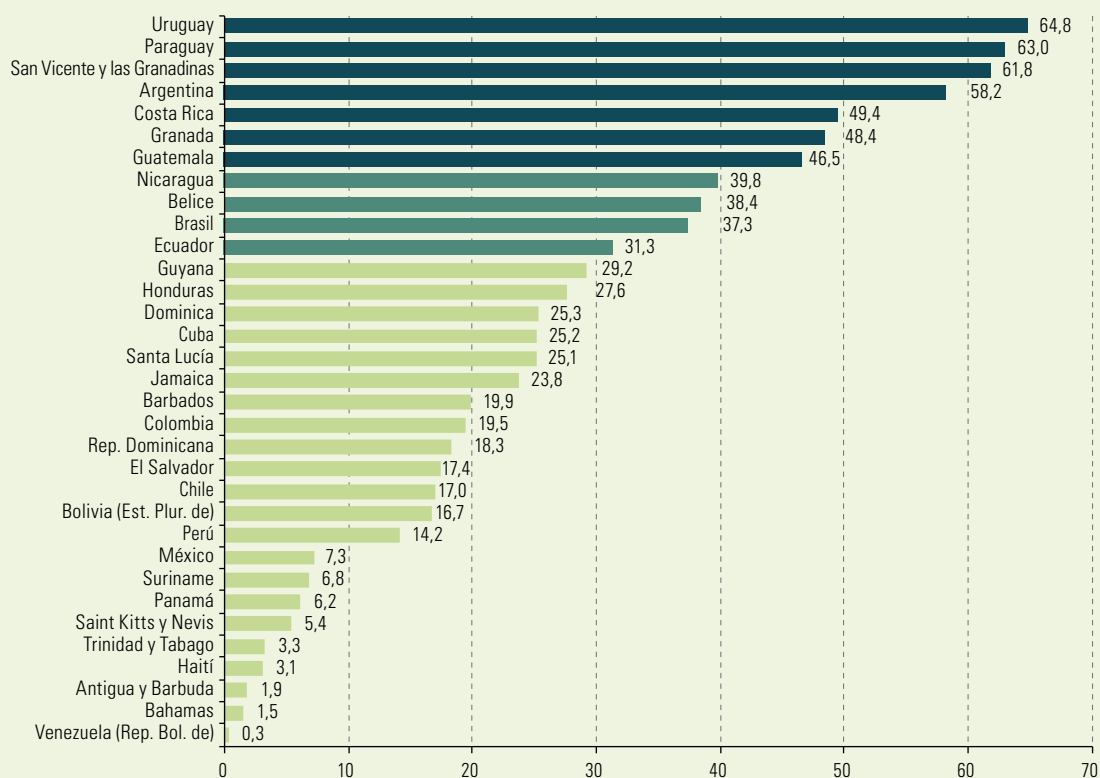
<sup>c</sup> Argentina, Brasil, Guyana, Paraguay y Uruguay.

## 2. Exportaciones

- Una alta proporción de exportaciones agrícolas en el total de exportaciones también puede constituir un factor de vulnerabilidad, dependiendo de la diversificación de los mercados de destino y del grado en que hayan sido afectados por el COVID-19 (véanse los gráficos 14 y 15).

**Gráfico 14** | América Latina y el Caribe: relación entre las exportaciones de alimentos y las exportaciones totales, promedio de 2015 a 2017

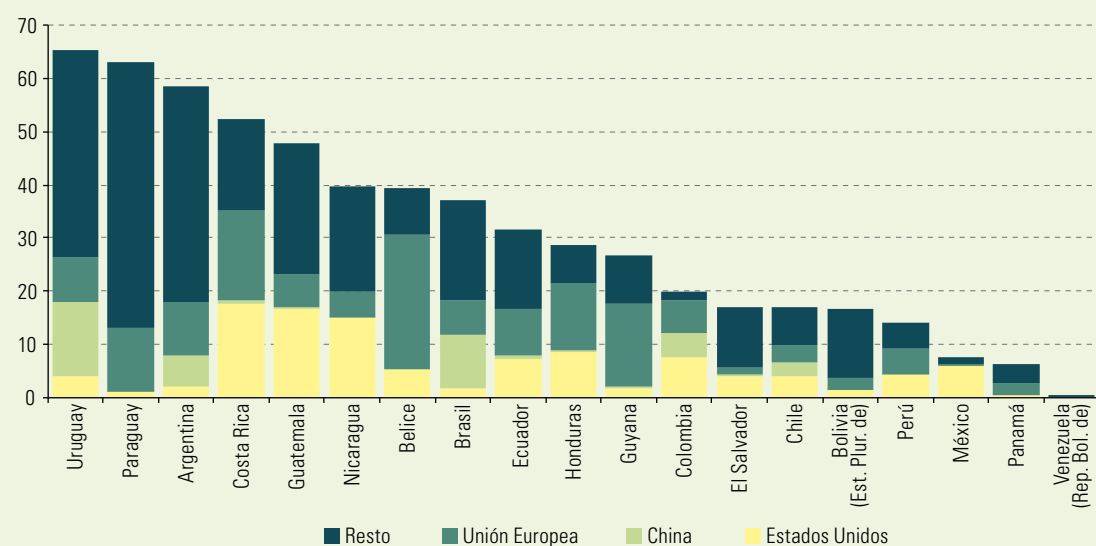
(Exportaciones de alimentos como porcentaje de las exportaciones totales)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

**Gráfico 15** | América Latina (18 países): dependencia de las exportaciones agrícolas, por mercado de destino, promedio de 2015 a 2017

(Exportaciones agrícolas como porcentaje del total de exportaciones)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

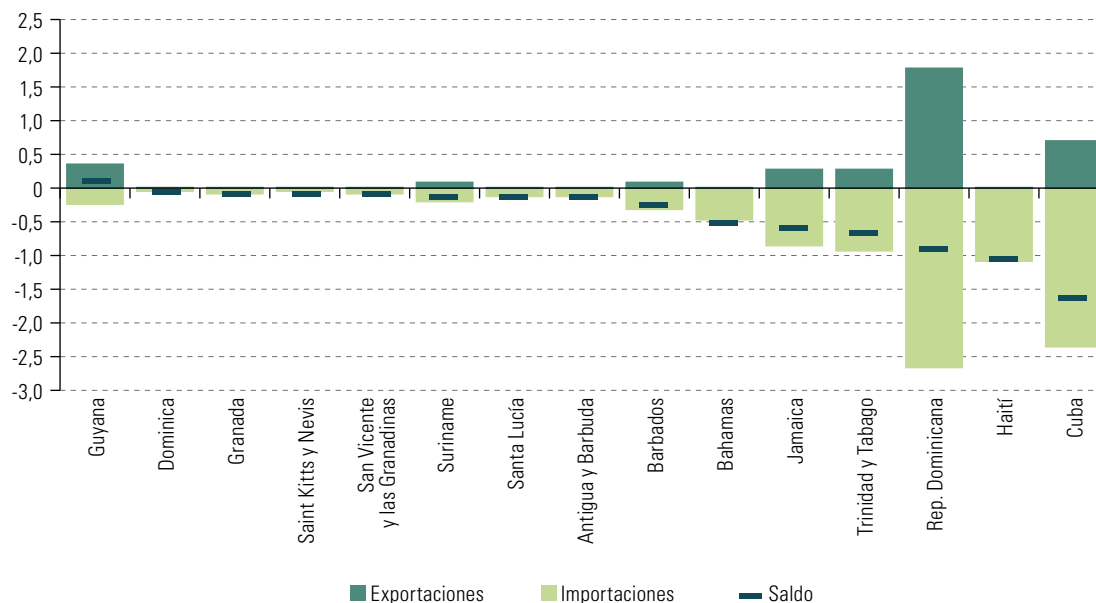


- Por otra parte, el elevado nivel de dependencia de las exportaciones agrícolas puede ser un factor atenuante frente a la debilidad del comercio internacional en otros sectores de la economía y aumentar la resiliencia de la seguridad alimentaria. En el caso de que ocurra un cierre de mercados, pueden destinarse alimentos no exportados a apoyar el consumo interno.
- En general, los mercados de destino de las exportaciones agrícolas son pocos; principalmente, los Estados Unidos y la Unión Europea y, cada vez en mayor medida, China —sobre todo en el caso del Uruguay, el Brasil y la Argentina—. Estos tres mercados de destino han sido muy afectados por la pandemia. Los países más dependientes del mercado de los Estados Unidos son Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua.

### 3. Balance comercial alimentario

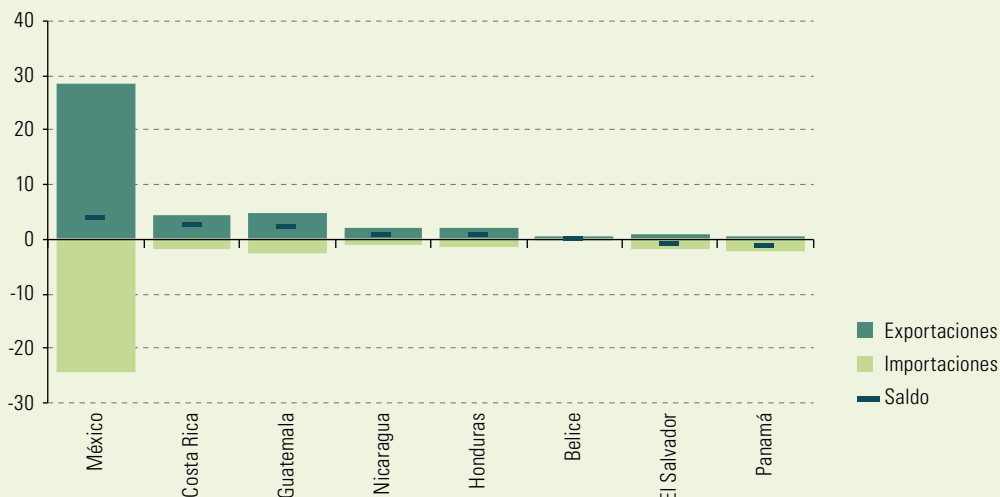
- La diferencia entre el valor de las exportaciones y las importaciones agrícolas establece una diferencia clara entre los países del Caribe y los países de América Latina. En el Caribe, con la excepción de Guyana, todos los países son importadores netos de alimentos (véase el gráfico 16). En América Latina, por el contrario, los únicos países en esa situación son El Salvador y Panamá en Centroamérica (véase el gráfico 17) y la República Bolivariana de Venezuela en América del Sur (véase el gráfico 18).
- El mayor grado de vulnerabilidad se presenta cuando un país es importador neto de alimentos, destina una proporción alta de sus exportaciones a financiar la importación de alimentos y sus exportaciones agrícolas son bajas respecto de las exportaciones totales. Esa es la situación de Antigua y Barbuda, las Bahamas, Haití y Saint Kitts y Nevis. La vulnerabilidad se incrementa cuando se trata de países de bajos ingresos y altos niveles de malnutrición, como Haití (véase el cuadro 5).
- Los países importadores netos de alimentos pueden ver reducida su vulnerabilidad si destinan un pequeño porcentaje de sus exportaciones a la importación de alimentos. Aunque ningún país de la región está en esas condiciones, Panamá, Suriname y Trinidad y Tabago se encuentran en una situación intermedia. En estos casos, el riesgo para la seguridad alimentaria está en la disrupción de las cadenas de suministro de alimentos.
- Hay países importadores netos de alimentos con valores intermedios o elevados de exportaciones agrícolas poco diversificadas. Dos situaciones extremas se presentan en Granada y en San Vicente y las Granadinas, países muy dependientes de las exportaciones de especias y musáceas, respectivamente.

**Gráfico 16** | El Caribe (15 países): comercio internacional de alimentos, por países, promedio de 2015 a 2017  
(En miles de millones de dólares)



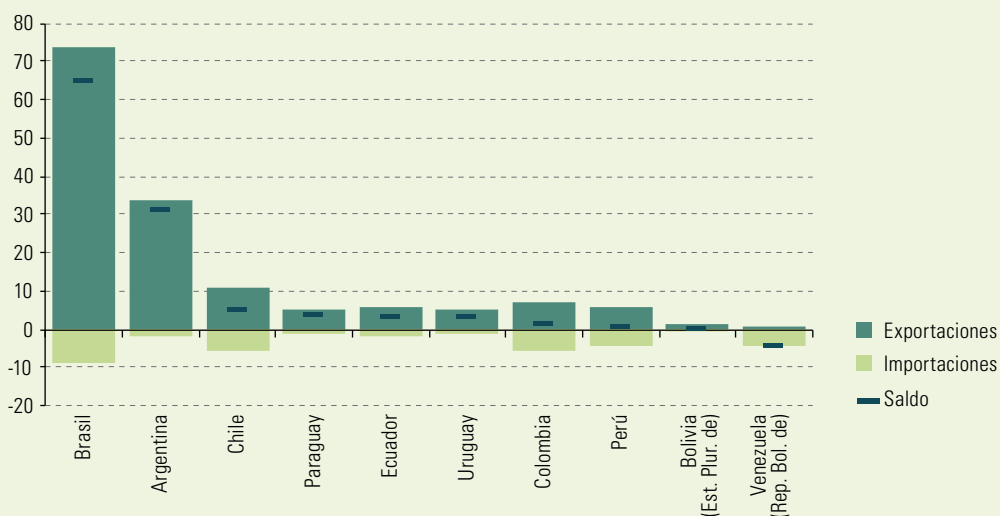
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

**Gráfico 17** | Centroamérica (8 países): comercio internacional de alimentos, por países, promedio de 2015 a 2017  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

**Gráfico 18** | América del Sur (10 países): comercio internacional de alimentos, por países, promedio de 2015 a 2017  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

**Cuadro 5** | América Latina y el Caribe: clasificación de los países según indicadores de importaciones y exportaciones agrícolas, promedio de 2015 a 2017

Exportaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales				
	Bajo	Medio	Alto	
Importaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales	Bajo	México	Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile	
	Medio	Panamá Suriname Trinidad y Tabago Venezuela (República Bolivariana de)	Colombia Guyana Honduras <b>Panamá</b> Perú <b>República Dominicana</b>	
	Alto	Antigua y Barbuda Bahamas Haiti Saint Kitts y Nevis	Barbados Cuba Dominica El Salvador Jamaica	
				Argentina Brasil Belice Costa Rica Ecuador Guatemala Nicaragua Paraguay Uruguay <b>Granada</b> <b>San Vicente y las Granadinas</b>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).  
Nota: Los países destacados en negrita son importadores netos de alimentos.

## B. Vulnerabilidades en el sistema de distribución de alimentos

- Todos los países han logrado mantener funcionado sus mercados con relativa normalidad. Al cierre de esta edición los riesgos de desabastecimiento eran limitados, pues los gobiernos y las empresas han sabido adaptarse. No obstante, el sistema está bajo presión y se han presentado algunas interrupciones en la operación de las cadenas, como el cierre de la frontera entre Nicaragua y Costa Rica para el transporte de carga, o entre Haití y la República Dominicana.
- Al cierre de fronteras se agregan cierres de mercados mayoristas en el Perú (La Victoria, en Lima), el Ecuador (San Roque, en Quito) y el Brasil (la empresa estatal CEAGESP, en São Paulo) y cierres de 38 mercados minoristas en Ciudad de México (en las delegaciones de Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Tlalpan, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero). Las autoridades han señalado estos mercados como focos de contagios.
- Las interrupciones puntuales y las acciones de los gobiernos, las empresas, los productores agrícolas y otros actores han evidenciado debilidades de las cadenas de suministro. Esto ha generado una revisión conceptual que otorga mayor importancia a la inclusión social y la resiliencia de los sistemas (véase el recuadro 1).

### Recuadro 1 | Una nueva visión de las cadenas de suministros de alimentos

La nueva conceptualización de las cadenas de suministro de alimentos supone mejorar la capacidad de abastecimiento mediante la superación de la deslocalización productiva (el paradigma dominante hasta la crisis) y el aumento de la producción local. Esto permitiría combinar eficiencia y resiliencia, así como contar con mayores niveles de diversificación productiva, redundancia de oferentes, encadenamientos intersectoriales, agregación de valor, bioeconomía y digitalización.

- Es necesaria una logística que mejore la integración con las empresas proveedoras (en términos de información, localización y relaciones internas de poder), los sistemas de gestión de inventarios (para mejorar la disponibilidad) y la estabilidad general de la cadena. La digitalización, la trazabilidad y la bioseguridad son prioritarias.
- Las empresas transnacionales de alimentos se juegan su reputación ante los consumidores. Las crisis sistémicas generan grandes pérdidas frente a las cuales no hay soluciones individuales. Esto crea las condiciones para avanzar hacia una nueva responsabilidad social empresarial, que vaya más allá de la filantropía y del enfoque de valor compartido (Porter y Kramer, 2006). Las empresas deberían empezar a comprometerse con la implementación de estrategias colectivas en favor de la comunidad, que apunten a reducir los riesgos sistémicos. El comportamiento de las empresas durante la crisis debería ser un criterio utilizado por el Estado para seleccionar a las posibles beneficiarias de planes de ayuda (Mazzucato, 2020).
- También es determinante el papel de los grandes países compradores y exportadores en la fijación de los precios de los productos agrícolas. Esto es especialmente válido en el caso de China, que gestiona abundantes existencias de granos para garantizar su seguridad alimentaria y que, por lo tanto, puede incidir en la volatilidad de los precios (Courleux y Depeyrot, 2017).
- Los eslabones más débiles de las cadenas son las pequeñas empresas. Se requerirá de recursos de inversión externos (bancos y otros) e internos (activos locales) para resolver sus problemas y mejorar la productividad. La capacidad asociativa es esencial para ampliar escalas de producción y mejorar la inserción en los mercados. Se necesitan cooperativas, redes colaborativas y nuevas relaciones entre las cooperativas y las empresas transnacionales.
- Los sistemas de fijación de los precios internacionales de los productos básicos deben ser más transparentes. Hace falta más información sobre el papel de los actores financieros, los gobiernos y las empresas transnacionales, sus mecanismos de competencia y sus relaciones internas de poder. También es necesario que los consumidores tengan un rol activo en el mercado final, con circuitos cortos más complejos y digitalizados.
- Se requieren nuevos mecanismos estabilizadores para gestionar la volatilidad de los precios y otros riesgos, en todos los niveles (local, regional, nacional e internacional), así como fondos de reserva de múltiples niveles (ahorros locales, seguros, opciones, fondos parafiscales, pagos por servicios ambientales o donaciones, entre otros).
- La producción sostenible está más vigente que nunca. La pandemia es la expresión de problemas globales, pero existen otros riesgos sistémicos. Para evitarlos y lograr una mayor resiliencia, es necesario desarrollar nuevos modelos productivos, que, además de ser inclusivos y eficientes, promuevan una agricultura más sostenible desde el punto de vista ambiental y más resiliente.

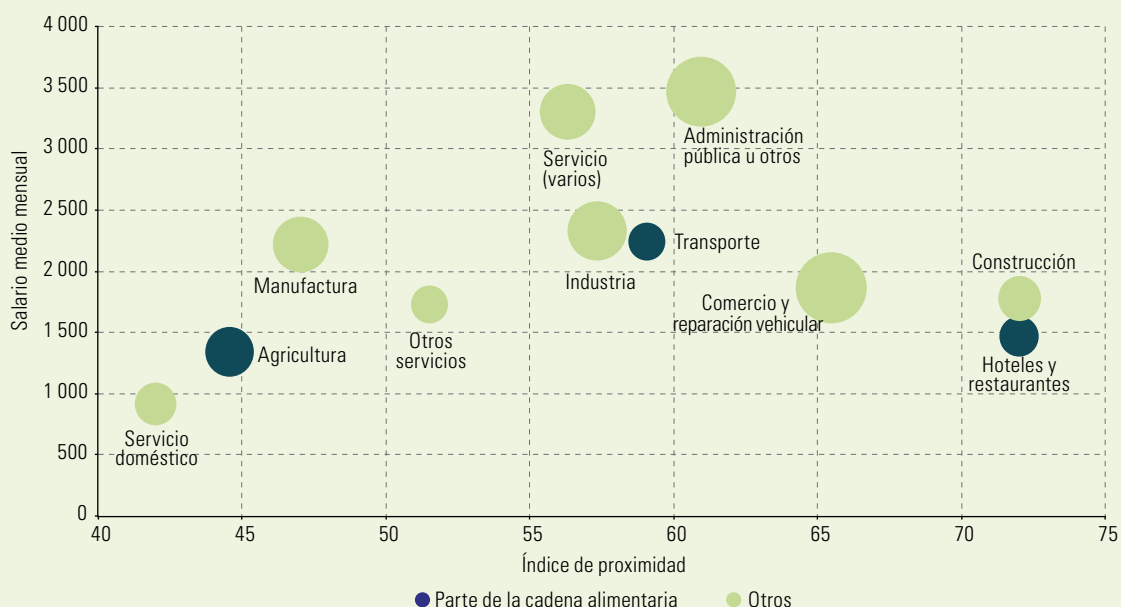
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Porter y M. Kramer, "Strategy & society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility", *Harvard Business Review*, N° 1680, diciembre de 2006; M. Mazzucato, "La triple crisis del capitalismo", Project Syndicate, 20 de marzo de 2020 [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crisis-of-capitalism-new-state-role-by-mariana-mazzucato-2020-03/spanish>; F. Courleux y J. Depeyrot, "La Chine, le nouveau stockeur en dernier ressort, après les États-Unis ?", *Transformations agricoles et agroalimentaires: entre écologie et capitalisme*, G. Allaire y B. Daviron, Versailles, Éditions Quæ, 2017.

## C. Vulnerabilidades de los trabajadores en el sistema alimentario

- La agricultura en América Latina y el Caribe es intensiva en mano de obra: a este sector corresponden un 5% del PIB y un 13,9% de la población ocupada<sup>3</sup>. Frente al COVID-19, los trabajadores de todos los eslabones de la cadena están expuestos desde el punto de vista tanto físico como económico.
- Los trabajadores del sector agrícola, según el índice de la red de información ocupacional O\*NET, están entre los que requieren el menor nivel de proximidad física con otras personas de toda la economía (45 en una escala del 1 al 100) para llevar a cabo sus tareas. Los riesgos surgen porque estos puestos se han clasificado como esenciales y las tareas asociadas no pueden realizarse de forma remota. Por ello, los trabajadores siguen circulando e interactuando entre sí, incluso en caso de cuarentena. Además, los trabajadores agrícolas presentan tasas elevadas de informalidad en la región y sus sueldos son inferiores al promedio.
- Para ilustrar estas vulnerabilidades, en los gráficos 19 y 20 se presentan datos del Brasil y la República Dominicana. En el Brasil, en 2019, había 8,5 millones de trabajadores agrícolas (un 9% de la población ocupada). Solo el sector del servicio doméstico presentaba un ingreso medio inferior (véase el gráfico 19). En la República Dominicana, el sector agrícola representaba en 2018 un 9% del mercado laboral; es decir, cerca de 430.000 puestos de trabajo, la gran mayoría de los cuales eran informales (véase el gráfico 20).
- En las fases intermedias de la cadena, transformación y distribución, existe un menor riesgo económico (hay menos informalidad y los sueldos son más altos), pero el riesgo de contagio aumenta por la mayor proximidad física entre personas requerida para llevar a cabo las actividades y la necesidad de trabajar *in situ*. En los Estados Unidos, por ejemplo, una planta procesadora de carne de cerdo se convirtió en un importante foco de contagio y puso en riesgo una parte considerable de la oferta de este producto (Swanson, Yaffe-Bellany y Corkery, 2020).

**Gráfico 19** | Brasil: vulnerabilidad en el mercado de trabajo de sectores relacionados con el sistema alimentario, salario medio mensual y proximidad física entre personas, 2019

(En reales de 2019 e índice de proximidad<sup>a</sup>)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de O\*NET (para el índice de proximidad) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (para las cifras del mercado laboral).

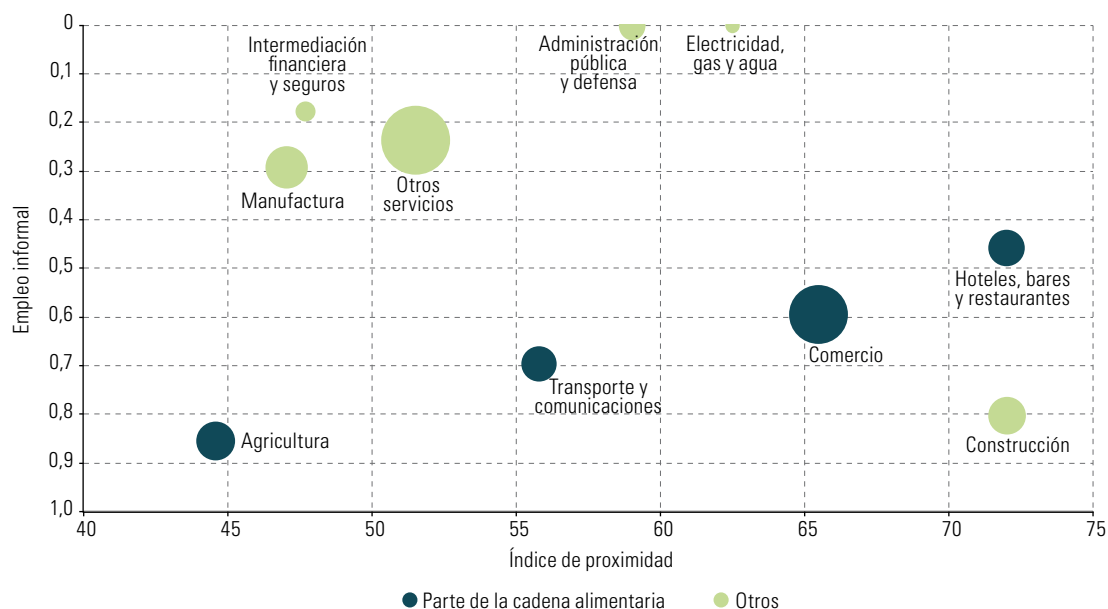
<sup>a</sup> 100=el sector que requiere el mayor nivel de proximidad física entre personas.

<sup>3</sup> Véanse datos de 2018 en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.



**Gráfico 20 | República Dominicana: vulnerabilidad en el mercado de trabajo de sectores relacionados con el sistema alimentario, informalidad del empleo y proximidad física entre personas, 2018**

(En porcentajes de empleo informal e índice de proximidad<sup>a</sup>)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de O\*NET (para el índice de proximidad) y de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) (para las cifras del mercado laboral).

<sup>a</sup> 100=el sector que requiere el mayor nivel de proximidad física entre personas.

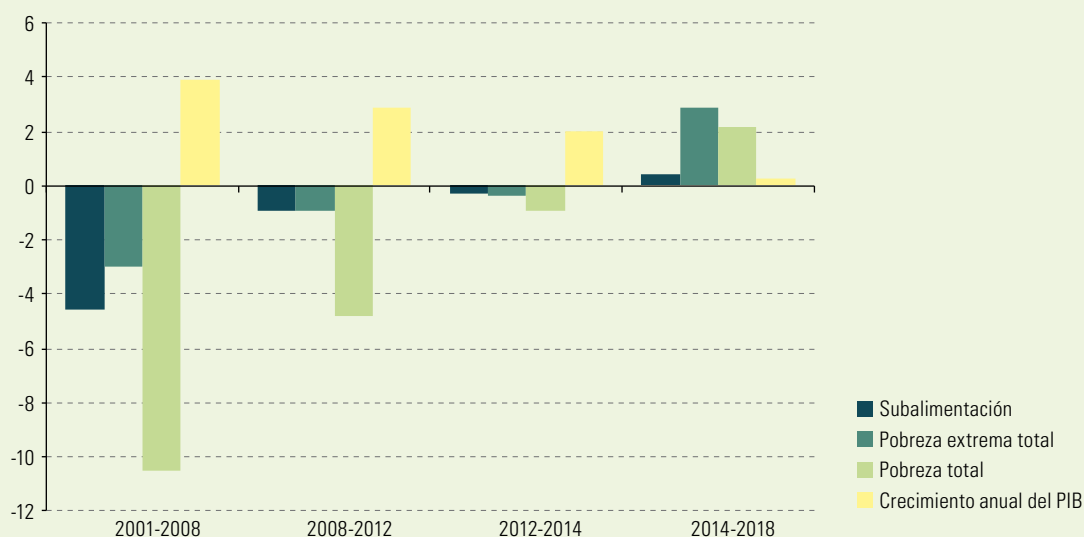
- Los puestos de trabajo de los eslabones finales de la cadena son de alto riesgo. Los trabajadores de los mercados mayoristas y minoristas (ferias, mercados y supermercados) siguen trabajando en una situación de alto riesgo de contagio (75 de 100, de acuerdo con el índice de O\*NET) y sus sueldos no compensan ese mayor riesgo. Los sueldos de los trabajadores de restaurantes y del sector del turismo en general son bajos y sus puestos han tendido a desaparecer por la caída de la demanda, y, en el caso de los repartidores de comida a domicilio, los ingresos también son bajos y la informalidad es elevada (O\*NET, 2020).

#### D. Vulnerabilidades socioeconómicas

- Teniendo en cuenta que la línea de pobreza extrema se determina a partir del costo de la canasta básica de alimentos, las personas que se encuentran por debajo de esta línea no cuentan con ingresos suficientes para cubrir los costos básicos de alimentación. Esto significa que la caída económica pronosticada para este año repercutiría directamente en la seguridad alimentaria de millones de personas. En América Latina y el Caribe, el hambre se deriva de la pobreza (en particular, de la pobreza extrema) y no de la falta de alimentos (véase el gráfico 21).
- La crisis financiera de 2008 mostró los efectos de una crisis económica mundial sobre la población de bajos ingresos, concentrada en las zonas rurales de los países en desarrollo y, en gran medida, dependiente de la agricultura. Esa crisis aumentó los niveles de hambre en 65 de 77 países en desarrollo (FAO y otros, 2019a). La evolución de los acontecimientos internacionales desde esa fecha (por ejemplo, los huracanes recurrentes en el Caribe y las hambrunas en Sudán del Sur en 2017) ha conducido a reevaluar la sensibilidad del sistema alimentario mundial, que se incrementará por los efectos de la crisis sanitaria.

**Gráfico 21** | América Latina y el Caribe: crecimiento medio anual del PIB y variaciones porcentuales de la prevalencia de subalimentación, pobreza y pobreza extrema, 2001-2018

(En porcentajes y puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), sobre la base de CEPALSTAT y Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

- También se pueden extraer lecciones de las consecuencias que otras epidemias han tenido sobre la seguridad alimentaria. En el caso del VIH/sida, el ébola y el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS), los efectos negativos en la seguridad alimentaria y nutricional fueron significativos, particularmente para las poblaciones vulnerables, incluidos niños, mujeres, ancianos y personas pobres. El ébola, por ejemplo, tuvo un gran impacto en las zonas agrícolas de algunos países africanos. En lo que respecta a la producción, debido a los bloqueos de carreteras, los agricultores tenían acceso limitado a insumos como semillas, fertilizantes e insecticidas, y muchas de las regiones enfrentaron una grave escasez de mano de obra. Todo esto condujo a una reducción de la superficie cultivada de más del 40% y a aumentos de los precios de algunos productos básicos, como la yuca, de hasta un 150%. Los brotes de síndrome respiratorio agudo severo (SARS), por el contrario, tuvieron un impacto relativamente pequeño en la economía y la seguridad alimentaria y nutricional de China, incluidos Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la Provincia China de Taiwán, en gran parte debido a la capacidad de respuesta frente a emergencias de este país, pero también a sus grandes reservas de alimentos y al hecho de que sus cadenas de valor se encuentran bien integradas en los mercados nacionales e internacionales (Fan, 2020).
- Estas experiencias indican que los efectos negativos de la actual crisis del COVID-19 sobre la seguridad alimentaria serán desiguales y más intensos en el caso de los países, las regiones y los grupos poblacionales que parten de una situación de mayor vulnerabilidad. En América Latina y el Caribe, la pobreza y la pobreza extrema son más elevadas en las zonas rurales, pero también la informalidad del empleo y el bajo acceso a redes de protección social, lo que genera una situación de gran vulnerabilidad. La incidencia de la pobreza no solo es mayor entre las personas que viven en áreas rurales, sino también entre niños, adolescentes y jóvenes; indígenas; mujeres en edad de trabajar; personas con niveles educacionales más bajos, y quienes no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.
- La pobreza rural se asocia con la existencia de un gran contingente de pequeños productores agrícolas de baja productividad, con poca tierra y de baja calidad, y acceso limitado a bienes públicos. Aunque no existen cifras actualizadas, se estima que este sector se compone de cerca de 16 millones de explotaciones, a las que hay que agregar alrededor de 2 millones de pescadores artesanales. La agricultura familiar representa, por lo general, más del 90% de las explotaciones agropecuarias de la región, pero solo el 23% de la posesión de tierras agrícolas. Los trabajadores agrícolas por cuenta propia y sus familiares no remunerados, en su mayoría agricultores familiares (aunque las definiciones varían de país a país), tienen el nivel más bajo de ingresos de las diferentes categorías de inserción laboral en las zonas rurales.

## E. Vulnerabilidades subregionales

- Los sistemas alimentarios de la región presentan múltiples vulnerabilidades frente al COVID-19. Dada la heterogeneidad regional, no todas las vulnerabilidades son iguales. Los principales determinantes son la dependencia de la importación de alimentos, los niveles previos de pobreza y hambre, y el grado en que estas aumenten, que dependerá de la profundidad de la crisis económica, de la dependencia de pocos mercados para el comercio internacional de alimentos y de si se producen interrupciones de las cadenas de suministro de alimentos.

### El Caribe

- Todos los países del Caribe son importadores netos de alimentos y los mercados de origen de las importaciones son reducidos. Por lo tanto, una interrupción de las cadenas de suministro de alimentos incrementa el riesgo de inseguridad alimentaria. En el Caribe hay países con altos niveles de pobreza y subnutrición donde el hambre es la preocupación central (por ejemplo, Haití), en tanto que, en todos los países, hay una fuerte incidencia de sobrepeso y obesidad por mala alimentación. Por lo tanto, el incremento del precio de los alimentos y la reducción de ingresos podrían incentivar el consumo de alimentos más baratos y menos nutritivos, incrementando ambos riesgos de malnutrición.
- También es importante destacar que acaba de comenzar oficialmente la temporada de huracanes de 2020. El Centro de Predicción del Clima (CPC) del Organismo Nacional para el Estudio de los Océanos y la Atmósfera (NOAA) de los Estados Unidos pronostica una probabilidad del 60% de que esta sea una temporada con mayor actividad de lo normal: según esta fuente, existe una probabilidad del 70% de que ocurran de 13 a 19 tormentas con nombre, de las cuales de 6 a 10 podrían convertirse en huracanes, incluidos de 3 a 6 huracanes de gran intensidad (CPC, 2020). Esta es una vulnerabilidad recurrente que podría incrementarse durante 2020, acrecentando los riesgos de inseguridad alimentaria asociados a la pandemia.

### Centroamérica y México

- En esta subregión coexisten países de ingresos medianos —por Ejemplo, Belice, Costa Rica, México y Panamá— con países de altos niveles de pobreza y subalimentación —los países del norte de Centroamérica y el Corredor Seco Centroamericano (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)—. En esos cuatro países y México, la reducción de remesas provenientes de los Estados Unidos podría exacerbar los problemas de pobreza y hambre entre las poblaciones que dependen de ellas, especialmente en las zonas rurales.
- Todos estos países son importadores netos de cereales, fundamentalmente desde los Estados Unidos, país que, a su vez, es el principal mercado de destino de sus exportaciones agrícolas. Por lo tanto, el riesgo de interrupción de la cadena de suministros hace que su comercio internacional de alimentos sea doblemente vulnerable. A ello se suman los cierres de fronteras, motivados por discrepancias entre los países sobre el manejo de la crisis sanitaria. Situaciones de este tipo afectan el comercio intrarregional de alimentos y de insumos agrícolas, que es importante para todos los países. El riesgo asociado al inicio de la temporada de huracanes de 2020 también existe en esta subregión, aunque históricamente esta presenta una vulnerabilidad menor a sus efectos que el Caribe.

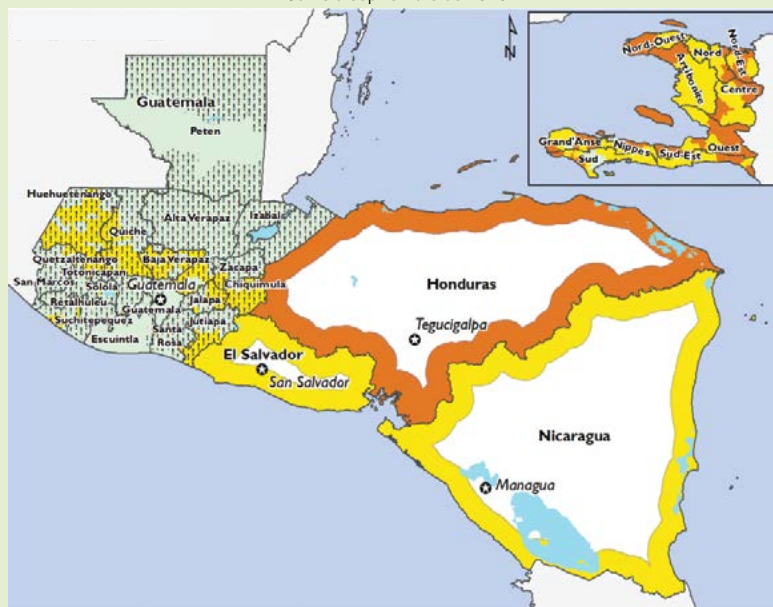
**Recuadro 2 | El Corredor Seco Centroamericano y Haití: previsiones sobre seguridad alimentaria antes de la crisis del COVID-19**

Debido a las exiguas cosechas de años anteriores, en el segundo trimestre de 2020, la mayoría de los hogares de bajos ingresos del Corredor Seco Centroamericano ya han gastado los ingresos que percibieron por la última cosecha de café (a finales de 2019 y principios de 2020). Los ingresos laborales habitualmente son bajos, ya que los productores se dedican a la siembra en sus fincas. La crisis ha provocado una reducción de la actividad económica, generando desempleo y disminuyendo dichos ingresos. A medida que avance la temporada de carestía, es probable que un número mayor de hogares vulnerables entre en crisis, especialmente en Guatemala y Honduras. La crisis sanitaria acelerará esta tendencia, fenómeno que posiblemente también se dará en Haití.

Marzo a mayo de 2020



Junio a septiembre de 2020



Fase de inseguridad alimentaria aguda de la versión 3.0 de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF)

Monitoreo presencial:

- 1. Mínima
- 2. Acentuada
- 3. Crisis
- 4. Emergencia
- 5. Hambruna

Monitoreo remoto:

- 1. Mínima
- 2. Acentuada
- 3. Crisis o peor

! Se estima que sería al menos una fase peor sin ayuda humanitaria actual o programada

Fuente: Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna (FEWS NET).

Nota: La clasificación de la Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna (FEWS NET) es compatible con la CIF. Los análisis compatibles con la CIF siguen los protocolos fundamentales de la CIF pero no necesariamente reflejan el consenso de los asociados nacionales en materia de seguridad alimentaria.

Para los países con monitoreo remoto, FEWS NET utiliza un contorno de color en el mapa que representa la clasificación más alta de la CIF en las áreas de mayor preocupación.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## América del Sur

- En esta subregión se distinguen dos grupos de países. Por un lado, los países andinos y una porción de la Amazonia compartida con el Brasil y, por otro lado, los países de sur. En los países andinos (sobre todo en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú), existe una marcada dualidad de sistemas agrícolas, con una gran presencia de agricultura familiar campesina e indígena. Esos países avanzaron de manera significativa en la reducción de la pobreza y la subalimentación, que podrían revertirse dependiendo de la duración y la profundidad de la crisis económica. Debido a su geografía, la conectividad es limitada, sobre todo en las regiones altoandinas y amazónicas, lo que representa un riesgo para la cadena de suministro de alimentos, especialmente para la agricultura familiar más vinculada al mercado.
- En la República Bolivariana de Venezuela existe una grave situación de inseguridad alimentaria, que también enfrenta la población venezolana migrante en los países vecinos, especialmente en Colombia y el Ecuador (FAO/OMC/OMS, 2020).
- Los países del sur de esta subregión son exportadores netos de alimentos y, con la excepción de Chile, también exportadores netos de cereales. El mercado de la Unión Europea tiene mayor peso que el de los Estados Unidos, y China ha cobrado relevancia para todos los países, sobre todo en el caso de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, los tres mayores agroexportadores de América del Sur. Con la excepción del Paraguay, son también países muy urbanizados y con grandes ciudades, situación que los hace particularmente vulnerables a la disrupción de la cadena de suministro de alimentos. Pese al cierre de fronteras terrestres para pasajeros de otros países, no existen restricciones para las cargas agropecuarias.

## F. Medidas emergentes aplicadas por los países para atenuar las vulnerabilidades de la cadena de suministro de alimentos

- Los países y subregiones han reaccionado en el ámbito político frente a la emergencia, desplegando múltiples iniciativas. La **agenda** se ha centrado en los siguientes aspectos: i) evaluación global del impacto de la crisis del COVID-19 sobre la seguridad alimentaria en la región; ii) riesgos sanitarios y fitosanitarios en las fronteras; iii) capacidad de producción y abastecimiento de alimentos, ajustes de protocolos sanitarios, operación de las cadenas de producción, medidas de política para estabilizar a las empresas; iv) mantención del comercio internacional y cooperación entre Gobiernos para la solución de problemas específicos, y v) manejo intrarregional de excedentes agropecuarios para reaccionar frente a emergencias.
- La FAO y la CEPAL han realizado un **catastro** de las medidas de política tomadas por los Gobiernos para enfrentar la emergencia en el sector alimentario y en los territorios rurales de la región (FAO/CEPAL, 2020). Entre dichas medidas, se destacan:
- **La implementación de políticas macroeconómicas y sectoriales para estabilizar la economía y apoyar a los sectores productivos**, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, de modo que se asegure la disponibilidad de alimentos. Las medidas incluyen refinanciamiento, reducción o postergación de pagos, disminución de impuestos, flexibilización de contratos y aplicación de subsidios, entre otras (véase el cuadro 6).
- **La creación de equipos de trabajo en cada nivel para superar la emergencia**, compuestos por los Ministerios de Agricultura y otros organismos públicos, la FAO, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y los otros organismos, fondos y programas del sistema multilateral, así como organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas alimentarias, cooperativas, mercados mayoristas, ferias, bancos de alimentos, gremios, asociaciones de productores y otros actores.
- **La adaptación de la logística de las cadenas de suministro**. Para que agricultura siga funcionando son importantes las siguientes medidas: el refinanciamiento de las empresas; la adopción de nuevos protocolos con medidas de bioseguridad; la capacitación de la fuerza de trabajo, reagrupando equipos y priorizando labores; el ajuste del nivel de funcionamiento en las plantas agroindustriales; la reprogramación de siembras y cambios en la elección de rubros productivos (en el caso de los cultivos anuales), entre otras. Estas medidas han sido tomadas por todo tipo de empresas, incluidas las fincas de la agricultura familiar. También ha sido importante articular a los actores en redes (por cadenas y territorios) y fomentar el comercio digital y otras opciones de circuitos cortos.

**Cuadro 6** América Latina y el Caribe: medidas tomadas por la banca de desarrollo en apoyo del sector agropecuario

Banco y país	Medidas
Agrobanco (Perú)	Reprogramación de las deudas de los agricultores a 6 meses sin intereses
Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)(República Dominicana)	Flexibilización de créditos vigentes Reestructuración de créditos vencidos sin afectación a calificación crediticia
Banco Central de Cuba	Moratoria de pago de intereses y capital de aquellos clientes cuya actividad quede suspendida total o parcialmente
Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) (Panamá)	Préstamos para actividades agrícolas y pecuarias a un interés del 0% (Plan Panamá Agro Solidario)
Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)(El Salvador)	Flexibilización de créditos vigentes
Banco de Fomento Agropecuario (BFA) (El Salvador)	Flexibilización de créditos vigentes
Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda (BANHPROVI)(Honduras)	Flexibilización de créditos vigentes (de primer y segundo piso)
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)(Brasil)	Ampliación de la oferta de capital de trabajo
BANRURAL (Guatemala)	Flexibilización de créditos vigentes
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)(México)	Flexibilización de créditos vigentes Financiamiento adicional para reactivar operaciones Reducción de tasas en créditos nuevos Garantías para productores y empresas acreditadas Líneas de crédito y garantías para entidades financieras
Financiera Nacional Agropecuaria (FINAGRO) (México)	Crédito Coberturas de precios Seguros al ingreso
Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE) (Costa Rica)	Condonación de obligaciones financieras de primer piso que mantienen con el FONADE para 2.705 microproductores y pequeños y medianos productores agropecuarios de las diferentes zonas agrícolas del país
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)(Colombia)	Línea de crédito para productores agropecuarios, que dispone de recursos de FINAGRO por 1,5 billones de pesos (410 millones de dólares)
Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) (Costa Rica)	Moratoria en el pago de capital e intereses por hasta 6 meses en créditos con recursos del SBD para empresas con grave afectación económica Período de gracia de hasta 12 meses en el pago de capital de operaciones financiadas con recursos del SBD para empresas con mediana afectación económica Refinanciamiento de operaciones de crédito con recursos del SBD para capital de trabajo Capital de trabajo de emergencia Canalización de recursos del impuesto a la “banca de maletín” para la prevención, rescate, recuperación y reactivación económica de las actividades empresariales y productivas Fondos no reembolsables para 200 pequeñas y medianas empresas (pymes) Plataforma de comercio electrónica

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- **El reforzamiento de los programas de seguridad alimentaria** implementados por los organismos de gobierno con el apoyo de organismos del sistema de las Naciones Unidas u otras entidades. En todos los países se han mantenido los programas de alimentación escolar y en algunos se han creado programas de distribución de canastas de alimentos o de dinero en efectivo dirigidos a la población vulnerable. En esta área también ha sido clave el trabajo de las asociaciones de productores, los sindicatos, las comunidades locales, las ONG, las fundaciones y otros actores de la sociedad civil.
- **El diseño de estrategias para asegurar la atención de la población más vulnerable**, por ejemplo, la realización de evaluaciones rápidas para identificar dónde se concentran las poblaciones que se han visto afectadas en mayor medida en materia alimentaria.



- El **fomento de sinergias** entre los programas ministeriales y los proyectos de desarrollo que ejecutan ONG, empresas privadas y organismos internacionales en los territorios rurales, y la promoción conjunta de estrategias y programas de apoyo a la agricultura familiar, a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) del sistema alimentario y al empleo rural no agrícola (incluido el vinculado al turismo).
- El desarrollo de una **estrategia comunicacional** que dé seguridad a la población acerca del acceso y la disponibilidad de alimentos.

## V. Medidas urgentes para evitar que la crisis sanitaria se transforme en una crisis alimentaria

### A. Un decálogo de medidas

- Frente a la fuerte caída del PIB, los ingresos y las remesas, y al aumento de la pobreza extrema, el hambre y los precios de los alimentos, la CEPAL y la FAO proponen un decálogo de medidas para impedir que la crisis sanitaria se transforme en una crisis alimentaria (véase el recuadro 3).
- Sobre la base de ese decálogo, se han seleccionado dos áreas en las que se proponen medidas urgentes: un bono contra el hambre en apoyo a la población en situación de extrema pobreza y acciones de apoyo financiero a productores agrícolas (líneas de créditos blandos y bono de inversión productiva).

#### Recuadro 3 | Un decálogo de medidas para impedir que la crisis sanitaria se transforme en una crisis alimentaria

Con las diez medidas propuestas se buscan tres objetivos:

##### 1. Que todos los hogares, especialmente aquellos en condición de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria severa, accedan a una alimentación suficiente y nutritiva:

- Reforzar el ingreso básico de emergencia propuesto por la CEPAL con un bono contra el hambre.
- Reforzar los programas de alimentación escolar para garantizar la alimentación de niñas y niños y adolescentes.
- Apoyar con subsidios monetarios o con donaciones de alimentos provenientes de las empresas y los Gobiernos a las iniciativas de asistencia alimentaria de las organizaciones de la sociedad civil.

##### 2. Que todas las empresas y actores del sistema alimentario puedan realizar sus tareas sin interrupciones:

- Otorgar apoyo financiero (crédito y subsidios productivos) a las empresas agropecuarias, orientado principalmente a la agricultura familiar.
- Ajustar los protocolos de sanidad y salud en la producción, el transporte y los mercados mayoristas y minoristas.
- Expandir y garantizar el funcionamiento de los programas de apoyo a la producción de autoconsumo.
- Asegurar el financiamiento, la asistencia técnica y el acceso a insumos y mano de obra a los agricultores y los pescadores artesanales.

##### 3. Que los países cuenten con alimentos suficientes para garantizar el abasto a precios razonables:

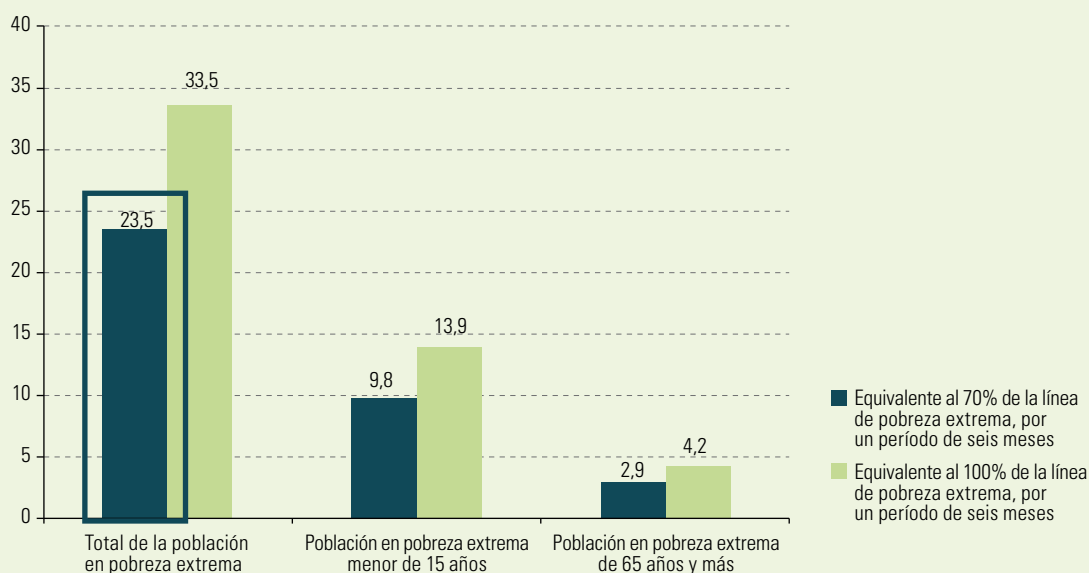
- Establecer o mantener mecanismos ágiles de consulta y coordinación público-privada entre todos los actores del sistema alimentario, abarcando la producción, el abastecimiento, la distribución y el acceso a alimentos.
- Impedir que los mercados mayoristas y minoristas y las agroindustrias se cierren o disminuyan sus operaciones.
- Continuar con las políticas que han mantenido abierto el comercio mundial de alimentos, en particular evitando medidas proteccionistas que aumenten el precio de los alimentos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

## B. Un bono contra el hambre

- La CEPAL y la FAO proponen un bono contra el hambre, como complemento al ingreso básico de emergencia propuesto por la CEPAL (CEPAL, 2020b). Para el cálculo del costo del bono contra el hambre se utilizaron las estimaciones del número de personas en situación de pobreza extrema en 17 países de América Latina en 2020: 83,4 millones de personas, equivalentes al 13,5% de la población. El valor del bono contra el hambre propuesto sería equivalente al 70% de una línea regional de pobreza extrema (la línea regional de pobreza extrema era de 67 dólares en 2010).
- Se calcularon los costos de un bono contra el hambre para tres escenarios de población en situación de pobreza extrema: i) el total de personas en esa situación; ii) las personas menores de 15 años, y iii) las personas mayores de 65 años. Teniendo en cuenta que algunos países podrían realizar transferencias mayores, también se calcularon los costos de transferencias por el 100% de la línea de pobreza extrema. Los resultados para el conjunto de la región se presentan en los gráficos 22 y 23.

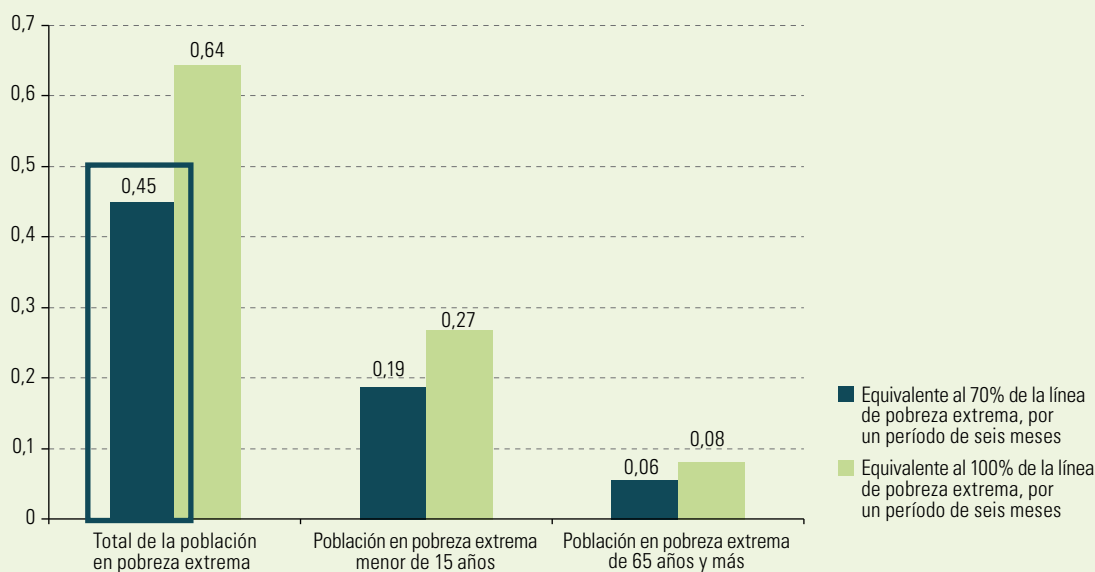
**Gráfico 22** | América Latina (17 países)<sup>a</sup>: costos del bono contra el hambre en valores absolutos  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

**Gráfico 23** | América Latina (17 países)<sup>a</sup>: costos del bono contra el hambre como proporción del PIB  
(En porcentajes del PIB regional)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

- Los costos del bono contra el hambre por un período de seis meses varían entre un 0,06% y un 0,45% del PIB regional (véase el gráfico 23). El menor costo (0,06% del PIB regional) correspondería a la alternativa de cubrir únicamente a las personas en situación de pobreza extrema mayores de 65 años (la población más vulnerable frente al COVID-19) y el mayor costo a la cobertura de toda la población en situación de pobreza extrema.
- **La CEPAL y la FAO proponen la entrega de un bono contra el hambre a toda la población en situación de pobreza extrema. Esta opción tiene un costo estimado de 23.500 millones de dólares, equivalentes al 0,45% del PIB regional.**
- Dependiendo de cada situación, esta medida puede ejecutarse a través de transferencias monetarias, canastas de alimentos, cupones de alimentos o programas de alimentación escolar. Si bien la responsabilidad de esta iniciativa es de los Gobiernos, también se requiere del concurso de los municipios, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los individuos y la cooperación internacional.

### C. Créditos blandos y bonos de inversión productiva

- A fin de evitar fallas en cascada y mantener funcionando la cadena de pagos es clave proteger a las empresas y sus trabajadores, especialmente en los segmentos más vulnerables. Para otorgar liquidez a las empresas se proponen dos medidas complementarias:
  - i) Otorgar liquidez mediante créditos blandos a empresas del sector productivo agrícola que operan en condiciones críticas. Para asegurar la producción, se propone incrementar un 20% el monto de la cartera al sector. Esta política debe considerar sistemas de garantías, seguros y otros incentivos que ayuden a las empresas. El aumento propuesto tiene un costo de 5.500 millones de dólares (3,1% del PIB del sector). Esos recursos podrían ser movilizados mediante el aporte de los organismos financieros multilaterales, la banca de desarrollo y otros actores.
  - ii) Incrementar la inversión productiva en las fincas de los agricultores más rezagados mediante un bono de inversión productiva de 250 dólares por explotación, entregado una sola vez, para adquirir fertilizantes, semillas y otros insumos. Se busca asegurar la alimentación de estas familias mediante la promoción de módulos de autoconsumo capaces de generar excedentes comercializables. Considerando un universo del 40% del total de la agricultura familiar de la región (aproximadamente 6,8 millones de fincas), esta medida tendría un costo de 1.700 millones de dólares.
- En total, se trata de un paquete de medidas de 7.200 millones de dólares, de los cuales el 76,4% se destinaría a créditos y el 23,6% a subsidios productivos. Estas acciones sectoriales deben complementarse con políticas macroeconómicas, como reducciones de impuestos, subsidios a las tarifas de servicios básicos o postergaciones de pagos, muchas de las cuales ya han sido aplicadas por los Gobiernos.
- En esta tarea se deben comprometer las empresas alimentarias (agroindustrias y cadenas de restaurantes) que adquieren suministros de la agricultura familiar y de los pescadores artesanales. Ante la caída de la demanda nacional e internacional, especialmente de productos de mayor valor, es posible que las cosechas se pierdan en los campos, como ya se observa en algunos países. Las medidas se pueden complementar con compras públicas en el marco de programas existentes para adquirir parte de esta producción al costo y derivarla a los programas de asistencia alimentaria.

### D. Las otras medidas

- Tres de las medidas propuestas en el decálogo de medidas para impedir que la crisis sanitaria se transforme en una crisis alimentaria han sido cuantificadas. La primera medida es abordada mediante el bono contra el hambre, y las medidas cuarta y séptima mediante el apoyo financiero y el subsidio de inversión. Las otras siete medidas deberán ser abordadas de acuerdo con las especificidades nacionales.
- **Fortalecer los programas de alimentación escolar para garantizar la alimentación de niñas, niños, y adolescentes.** Los programas de alimentación escolar, que antes de la pandemia llegaban

a más de 80 millones de niñas y niños, deben seguir funcionando, reforzados con alimentos ricos en nutrientes, en barrios urbanos y territorios rurales con altas tasas de incidencia de pobreza extrema.

- Apoyar con subsidios monetarios o con donaciones de alimentos provenientes de las empresas y los Gobiernos a las iniciativas de asistencia alimentaria de las organizaciones de la sociedad civil (comedores populares, ollas comunes, distribución de canastas de alimentos a personas mayores, entre otras). Las ONG, las iglesias, las organizaciones de las comunidades indígenas, las cooperativas y sindicatos y los bancos de alimentos, que muchas veces llegan con eficiencia y agilidad a los sectores más aislados, deben ser socios plenos en la tarea de evitar que la crisis sanitaria se convierta en una crisis alimentaria.
- Ajustar los protocolos de sanidad y salud en la producción, el transporte y los mercados mayoristas y minoristas.
- **Expandir y garantizar el funcionamiento de los programas de apoyo a la producción de autoconsumo.** Esto es crucial para los hogares de los agricultores familiares de subsistencia (alrededor de 50 millones de personas) ante la disminución de sus ingresos no agrícolas, que en muchos casos representan más de la mitad de su ingreso total. Apoyar la producción para el autoconsumo es más barato que subsidiar el consumo de alimentos para suplir aquellos que no se llegaron a producir por falta de respaldos.
- Establecer o mantener mecanismos ágiles de consulta y coordinación público-privada entre todos los actores del sistema alimentario, abarcando la producción, el abastecimiento, la distribución y el acceso a alimentos. Profundizar los diálogos regionales y hemisféricos ya iniciados entre Secretarios y Ministros de Agricultura para facilitar la cooperación multilateral y evitar medidas unilaterales o responder ágilmente a ellas. La cooperación es indispensable; para ello se debe contar con información oportuna y transparente y facilitar el diálogo.
- **Impedir que los mercados mayoristas y minoristas y las agroindustrias se cierren o disminuyan sus operaciones.** Estos parecen ser los eslabones más vulnerables de la cadena de abastecimiento. El cierre de un solo mercado mayorista impacta en el abastecimiento y los precios a los consumidores, especialmente de sectores de menores ingresos. Para evitar que estos lugares se conviertan en focos de infección es fundamental pactar protocolos entre estos actores y las autoridades sanitarias, estableciendo incentivos claros para su cumplimiento. Se debe expandir el uso de tecnologías de comercialización digital de alimentos a más ferias y mercados locales, siguiendo los ejemplos exitosos de varios países. Los gobiernos locales (municipales) tienen la principal responsabilidad en este tipo de medidas.
- **Continuar con las políticas que han mantenido abierto el comercio mundial de alimentos.** Evitar las medidas de cierre de fronteras, acordando los protocolos sanitarios que permitan el tránsito de camiones con alimentos, fertilizantes y otros insumos. Es fundamental **prevenir las medidas proteccionistas que aumenten el precio de los alimentos.** Una lección de la crisis de precios de los alimentos del período 2008-2009 fue que las políticas para restringir la exportación de productos alimenticios provocaron graves interrupciones en el comercio, que condujeron a grandes aumentos de precios de muchos productos en pocos meses. Esto aún no ha sucedido en la actual crisis, salvo excepciones que han tendido a corregirse. Es esencial que el comercio mundial de alimentos se mantenga funcionando con normalidad, pues de lo contrario el mundo entraría rápidamente en una espiral de inflación de precios y escasez, con profundas consecuencias en la seguridad alimentaria y en los niveles de pobreza.

## VI. Reconstruir mejor

- Los sistemas alimentarios ya enfrentaban una transformación acelerada. La pandemia confirma la necesidad de que la salida de la crisis se base en el principio de “reconstruir mejor”. Los motores de la transformación alimentaria previos a la pandemia (cambio climático y cambios tecnológicos, en la demanda de alimentos y en las dietas) siguen vigentes (Trivelli y Berdegué, 2019). Sin embargo, la pandemia obliga a reforzar la resiliencia y la inclusión social. La pandemia ha hecho evidente que se requiere de Estados e institucionalidades públicas agroalimentarias y rurales fortalecidas, con mayores y mejores capacidades. Se impone un cambio de rumbo, porque el diseño estratégico, político e institucional conformado a partir de la década de 1980 ha sido superado e insistir en él es dirigirse con las mismas vulnerabilidades hacia las próximas crisis.

- Los Gobiernos comienzan a adoptar políticas y programas de recuperación económica y social. Para que esas medidas ayuden a reconstruir mejor la agricultura, los sistemas alimentarios y las sociedades rurales se deben tener en cuenta los siguientes criterios:
  - La pandemia y el riesgo inminente de una crisis alimentaria recuerdan la importancia crucial de la agricultura y los sistemas alimentarios. La agricultura es una de las pocas actividades imprescindibles, así como son imprescindibles los bienes que produce. Reconstruir mejor implica que los Estados y las sociedades le den la jerarquía política y los medios correspondientes.
  - Durante la pandemia, a cada ciudad de la región han entrado camiones con alimentos producidos por millones de agricultores y pescadores artesanales, que llegan finalmente a las mesas de 650 millones de latinoamericanos y caribeños. Ellos se podrían haber refugiado en sus casas para evitar el contagio, pero optaron por no detener su actividad. Es paradójico que la inseguridad alimentaria y la pobreza estén presentes en la gran mayoría de esos hogares, que no tienen derecho a la seguridad social, vacaciones o acceso a servicios de salud bien equipados. El 84% del trabajo en la agricultura de la región es informal y existe una alta presencia de trabajo infantil. No puede calificarse como moderna una agricultura que tiene estándares sociales de siglos pasados.
  - La seguridad alimentaria no es solo un problema de los pobres. La seguridad alimentaria es un desafío mayor para sociedades altamente urbanizadas pues, en los sistemas alimentarios modernos, la distancia física entre productores y consumidores incrementa el número de eslabones de las cadenas que los vinculan. Los gobiernos locales y los habitantes de las ciudades deben pensar con qué sistemas alimentarios urbanos quieren contar.
  - Desde hace 40 años, los principios de eficiencia y competitividad han tenido una jerarquía abrumadora frente a otras dimensiones del desempeño de los sistemas alimentarios. La crisis debe llevar a revalorar la resiliencia. Las plantas industriales que procesan 5.000 cabezas de ganado por día son eficientes, pero también son un flanco vulnerable del abastecimiento regular de alimentos en tiempos de crisis. América del Sur exporta alrededor de 120.000 millones de dólares de alimentos al año, pero apenas un 14% va dirigido hacia los países vecinos; en el Caribe, el comercio intrarregional de alimentos representa apenas el 4% del total. El abastecimiento de la región sería más resiliente a los choques externos si aumentara el comercio intrarregional.
  - La pandemia, como varias otras crisis sanitarias recientes, se origina en la interfaz entre la alimentación, el medio ambiente y la biodiversidad. Los virus que pasan de animales silvestres a los seres humanos muestran que se han roto equilibrios ecológicos elementales. Esto no puede hacerse con impunidad y los costos se miden en cientos de miles de vidas humanas y en billones de dólares. La sostenibilidad ambiental de la agricultura y los sistemas alimentarios es una demanda de la sociedad que cobrará más fuerza, con más legitimidad. Debe aumentar la importancia de la integración entre la agricultura y la biodiversidad.
  - En una crisis sanitaria se valora más la calidad de los alimentos. La bioseguridad, la trazabilidad, las certificaciones de calidad y las que se refieren a atributos ambientales, sociales o culturales serán más importantes. Los consumidores acelerarán el cambio de sus preferencias hacia alimentos sanos, saludables y con identidad.
  - Se va a acelerar el surgimiento de oportunidades para la digitalización de la agricultura y, con ello, se incrementará la influencia de los consumidores en la definición de los modelos productivos y de los bienes y servicios generados por la agricultura regional. La digitalización acelera la automatización y la robotización de las labores productivas, que se traducen en una menor dependencia del trabajo estacional que realizan los trabajadores que viajan a los países del hemisferio norte o los trabajadores estacionales que se desplazan internamente en cada país o hacia países vecinos. La reducción del tamaño de esa fuerza laboral implicará menores ingresos y remesas para enviar a los países de origen de los trabajadores, lo que puede tener un efecto desestabilizador. Este escenario obliga a insistir en la búsqueda de soluciones económicas en los lugares de procedencia de la población migrante, gran parte de la cual es de origen rural. En esos territorios hay que implementar una nueva generación de programas de desarrollo agrícola y rural, y acelerar la adaptación al cambio climático.
  - De la misma forma, se ha instalado el comercio digital; en algunos países, hasta un tercio de las compras de alimentos se han hecho por este medio durante la pandemia. Este es el nuevo concepto de cadena corta. La digitalización será un gran desafío para la agricultura familiar y los pescadores artesanales, pues implica un modelo de negocio diferente de aquel al que están acostumbrados.

- Todo lo anterior representa un desafío y abre una oportunidad para las empresas. Las que hayan hecho una contribución para superar esta crisis (sobre todo, en relación con sus empleados y sus proveedores) mejorarán su reputación. Una encuesta en los Estados Unidos señala que el 59% de los consultados considerarían este criterio para evaluar a las empresas (RepTrak, 2020). Por otra parte, aquellas empresas que se adapten más rápido a las nuevas tendencias tendrán ventajas competitivas sobre las que consideren que la pandemia reforzará el *statu quo*.
- Finalmente, la crisis ha vuelto a señalar la urgencia de la renovación de la institucionalidad pública agrícola, alimentaria y rural. Por una parte, se ha hecho evidente que la seguridad alimentaria requiere de buenos mercados, eficientes y resilientes, pero también de Estados e instituciones que provean los bienes públicos que permitirán salir de la crisis con un menor costo. Las entidades públicas ancladas en el siglo XX no estarán a la altura de la agenda para reconstruir mejor. La institucionalidad pública necesaria es una que brinda espacio a la colaboración y la participación de las empresas y la sociedad civil. Es también una que entiende que los grandes desafíos de hoy no se pueden resolver dentro de las fronteras de países aislados de los demás, sino que el multilateralismo y la cooperación internacional son herramientas poderosas para hacer avanzar los intereses nacionales en concierto con los de los países vecinos.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2020), "Commodity Markets" [en línea] <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, 3 de abril.
- \_\_\_\_\_(2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, 12 de mayo.
- \_\_\_\_\_(2020c), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.
- \_\_\_\_\_(2020d), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.
- Courleux, F. y J. Depeyrot (2017), "La Chine, le nouveau stockeur en dernier ressort, après les États-Unis?"; *Transformations agricoles et agroalimentaires: entre écologie et capitalisme*, G. Allaire y B. Daviron, Versailles, Éditions Quæ.
- CPC (Centro de Predicción del Clima) (2020), "NOAA 2020 Atlantic Hurricane Season Outlook", *NOAA Press Release*, Organismo Nacional para el Estudio de los Océanos y la Atmósfera (NOOA), 21 de mayo [en línea] <https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/outlooks/hurricane.shtml>.
- Delfino (2020), "Corporación Hortícola Nacional llevará frutas y hortalizas hasta su casa", 3 abril [en línea] <https://delfino.cr/2020/04/corporacion-horticola-nacional-llevara-frutas-y-hortalizas-hasta-su-casa>.
- Fan, S. (2020), "Preventing global food security crisis under COVID-19 emergency", Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 6 de marzo [en línea] <https://www.ifpri.org/blog/preventing-global-food-security-crisis-under-covid-19-emergency>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT) [en línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#home>.
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Análisis y respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos de COVID-19 en los sistemas alimentarios", *Boletín*, N° 1, Santiago, 16 de abril.
- FAO/FLAMA (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento) (2020), "Mercados mayoristas: acción frente al COVID-19", *Boletín* N° 1 [en línea] <http://www.fao.org/3/ca8442es/CA8442ES.pdf>.
- FAO/OMC/OMS (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Organización Mundial del Comercio/Organización Mundial de la Salud) (2020), "Mitigar los efectos del Covid-19 en el comercio y los mercados de alimentos: declaración conjunta de QU Dongyu, Tedros Adhanom Ghebreyesus y Roberto Azevedo, Directores Generales de la FAO, la OMS y la OMC", 31 de marzo [en línea] <http://www.fao.org/news/story/es/item/1268734/icode/>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y otros (2019a), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*, Roma.



- \_\_\_\_ (2019b), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2019*, Santiago.
- \_\_\_\_ (2018), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago.
- Gobierno del Brasil (2020), “Valor da produção agropecuária brasileira é a maior dos últimos 31 anos”, 13 de mayo [en línea] <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/05/valor-da-producao-agropecuaria-brasileira-e-a-maior-dos-ultimos-31-anos>.
- Las Últimas Noticias* (2020), “Feriantes se reconvirtieron al comercio electrónico”, 6 de abril [en línea] <https://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2020-04-06&SupplementId=0&BodyID=0&PaginaId=20&r=w&fbclid=IwAR1f2g9ysfiRv60mB47aVCLvqcLhs-kdwXEOgugA95gQQ-g2wkaqCJ1Qlgw>.
- Mazzucato, M. (2020), “La triple crisis del capitalismo”, Project Syndicate, 20 de marzo [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crises-of-capitalism-new-state-role-by-mariana-mazzucato-2020-03/spanish>.
- Naciones Unidas (2020a), “The impact of COVID-19 on food security and nutrition”, *Policy Brief*, Nueva York, junio.
- \_\_\_\_ (2020b), UN Comtrade - Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio Internacional [en línea] <https://comtrade.un.org/db/mr/rfCommoditiesList.aspx>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), “COVID-19 and the food and agriculture sector: issues and policy responses”, 29 de abril [en línea] [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130\\_130816-9uut45lj4q&ttitle=Covid-19-and-the-food-and-agriculture-sector-Issues-and-policy-responses](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130816-9uut45lj4q&ttitle=Covid-19-and-the-food-and-agriculture-sector-Issues-and-policy-responses).
- O\*NET (2020), “Work context: physical proximity” [en línea] <https://www.onetonline.org/find/descriptor/result/4.C.2.a.3?a=1> [fecha de consulta: 11 de junio].
- Porter, M. y M. Kramer (2006), “Strategy & society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility”, *Harvard Business Review*, N° 1680, diciembre.
- RepTrak (2020), “U.S. consumers question strength of public health system in the wake of COVID-19 crisis”, 26 de marzo [en línea] <https://www.reptrak.com/blog/us-consumers-question-strength-of-public-health-system-in-the-wake-of-covid19/>.
- Schatan, C. (2020), “Las cadenas de valor global al desnudo con el COVID-19”, *El Semanario*, 18 de marzo [en línea] <https://elsemanario.com/opinion/las-cadenas-de-valor-global-al-desnudo-con-el-covid-19-claudia-schatan/>.
- Schmidhuber, J., J. Pound y B. Qiao (2020), *COVID-19: Channels of Transmission to Food and Agriculture*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- SIMA/FAO (Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), “Market Database: Supply and Demand Overview” [en línea] <https://app.amis-outlook.org>.
- Swanson, A., D. Yaffe-Bellany y M. Corkery (2020), “Pork chops vs. people: battling coronavirus in an Iowa meat plant”, *The New York Times*, 10 de mayo [en línea] <https://www.nytimes.com/2020/05/10/business/economy/coronavirus-tyson-plant-iowa.html>.
- Trivelli, C. y J. Berdegú (2019), “Transformación rural: pensando el futuro de América Latina y el Caribe”, *2030: Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Este informe fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, y el Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, Julio Berdegú, dirigieron su elaboración.

Copyright © Naciones Unidas, 2020



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

