



29 de marzo de 2020

Respuestas ante la COVID-19 y el riesgo para las cadenas de suministro de alimentos

QUÉ SABEMOS

Los países han cerrado sus economías para ralentizar la propagación del coronavirus. Por el momento, los lineales de los supermercados continúan abastecidos. Sin embargo, una crisis pandémica prolongada podría sobrecargar las cadenas de suministro de alimentos, que conforman un complejo entramado de interacciones entre diferentes elementos, como los agricultores, los insumos agrícolas, las instalaciones de elaboración, el transporte y los minoristas, entre otros. El sector del transporte ya ha comenzado a informar de retrasos como consecuencia de los cierres portuarios, y los obstáculos logísticos podrían provocar perturbaciones en las cadenas de suministro durante las próximas semanas.

A fin de evitar la escasez de alimentos, es fundamental que los países mantengan la actividad de las cadenas de suministro de alimentos. A diferencia de la crisis alimentaria mundial de 2007-08, en esta ocasión la escasez no supone un problema. El suministro de productos básicos funciona con normalidad, y se deben transportar los cultivos a los lugares donde más falta hacen. Las restricciones al comercio no solo son innecesarias, sino que perjudicarían a los productores y consumidores e incluso crearían pánico en los mercados. En cuanto a los productos de alto valor cuya producción depende de mano de obra humana (no de máquinas), los países deben encontrar el equilibrio entre la necesidad de continuar con la producción y la necesidad de proteger a los trabajadores.

Además, en la lucha contra la pandemia de coronavirus, los Estados deben hacer todo lo posible por mantener en movimiento los engranajes de sus cadenas de suministro de alimentos.

QUÉ DEBEMOS HACER

En primer lugar, la salud es la prioridad máxima. Los países deben ampliar la realización de pruebas tanto como sea posible y aplicar medidas de aislamiento para ralentizar la propagación. En segundo lugar, los países deben satisfacer las necesidades de los más vulnerables, dado que las medidas de contención de la pandemia paralizan la economía. En tercer lugar, a fin de mantener el suministro de alimentos, los países deben dar prioridad a la salud de los trabajadores del sector y a sus productos. A continuación se presentan algunas recomendaciones específicas.

Ampliación y mejora de los programas de protección social y de asistencia alimentaria urgente

Estas medidas ofrecen una solución intermedia para ayudar a los más vulnerables a respetar la obligación de permanecer en casa, ya que su subsistencia depende de sus ingresos diarios. En un contexto de despidos masivos, las familias tienen dificultades para llevar comida a la mesa.

Más de 160 países han decretado el [cierre nacional de las escuelas](#), lo que afecta a más del 87% de la población estudiantil mundial y conlleva la cancelación de las comidas escolares, las cuales son, con frecuencia, la única fuente de nutrición de los niños y niñas de hogares vulnerables. Los servicios de comidas y los proveedores de comidas escolares también están experimentando pérdidas de ingresos.

Es preciso facilitar asistencia de emergencia lo antes posible a fin de contener la propagación del virus y proteger los medios de vida durante la recuperación posterior. Dado que las familias deben quedarse en casa, los bancos de alimentos y los grupos comunitarios deben movilizarse para la entrega o el envío de alimentos, con el apoyo de los Gobiernos y las organizaciones de beneficencia privadas por igual. Además, el mecanismo de ejecución permite ofrecer otros tipos de asistencia en especie, como equipos de protección, a los ancianos o los enfermos crónicos. A largo plazo, los países deben invertir en mejorar la preparación de las diferentes etapas de las cadenas de suministro de alimentos para afrontar emergencias por brotes, tanto para hacer frente a la amenaza directa de una enfermedad infecciosa como para aliviar el efecto indirecto de la nutrición deficiente en la salud.

En lo que respecta a los hogares vulnerables, la emisión de transferencias monetarias puntuales o múltiples en la etapa inicial puede suavizar el verdadero impacto de la crisis tras su estallido. Las transferencias monetarias tienen la capacidad de ayudar a las familias hasta que las circunstancias mejoren, en especial en caso de interrupción de los servicios sociales. Los sistemas móviles de pago son idóneos para garantizar la entrega rápida y minimizar el contacto humano asociado al intercambio de efectivo. Las familias vulnerables también precisan tolerancia del pago fiscal e hipotecario. Se deben ampliar los programas de protección social para ayudar a las personas que no se beneficiaban de ellos anteriormente pero que son extremadamente vulnerables en la actualidad, en especial las poblaciones de edad. Las prestaciones complementarias como compensación de la pérdida de ingresos constituyen un buen ejemplo. Es preciso suspender temporalmente las condiciones vinculadas a la asistencia.

A 20 de marzo de 2020, 45 países han introducido programas de protección nuevos o han ampliado los programas de protección existentes en respuesta a la pandemia. Ejemplos:

- Italia está ayudando a los trabajadores despedidos, para lo cual ha establecido una moratoria para el pago de hipotecas personales y empresariales y ha cancelado deudas en el marco de un [paquete de socorro de 25 000 millones de EUR denominado “Cura Italia”](#). El programa incluye un pago puntual de 600 EUR a hogares con niños menores de 12 años.
- Los Estados Unidos de América ofrecen un [plan de estímulo económico de 2 billones de USD](#), que incluye un pago puntual de 1 200 USD a la mayoría de los adultos y un pago adicional de 500 USD a cada niño y que amplía la cobertura por desempleo. Este paquete se suma a un programa de ayuda de 100 000 millones de USD que, entre otras cosas, ofrecía vacaciones pagadas de emergencia a trabajadores.
- Francia [ayuda a los padres](#) a quedarse en casa para cuidar de los niños y ofrece licencia por enfermedad a las personas en cuarentena domiciliaria.
- China, RAE de Hong Kong, y Singapur están facilitando [pagos en efectivo únicos y universales](#) a todos los ciudadanos.
- Portugal va a entregar hasta 1 097 EUR a los [trabajadores por cuenta propia](#) durante un máximo de 12 meses.
- China ha acelerado los pagos del seguro de desempleo y ha ampliado los programas de asistencia social para dar cobertura a las familias que están cayendo en la pobreza, y al mismo tiempo ha suspendido las [contribuciones](#) de las empresas [a la seguridad social](#).

- El Perú ha [creado un bono para proteger](#) a tres millones de familias vulnerables y ha [adelantado el pago de las pensiones](#) de los ciudadanos de edad, sobre la base de programas existentes, como [Pensión 65](#). Además, ha establecido una prestación complementaria para familias vulnerables, que se suma a la transferencia monetaria nacional.

Apoyo a los pequeños agricultores para aumentar su productividad y comercializar los alimentos que producen, también por conducto de canales de comercio electrónico.

Las restricciones de movimiento impiden que los agricultores accedan a los mercados para comprar insumos y vender productos. Los productos frescos se acumulan en las explotaciones, [lo que se traduce en pérdidas de alimentos](#). Las restricciones también están provocando escasez de mano de obra, ya que los trabajadores estacionales migrantes no pueden viajar. Por este mismo motivo, el brote del virus del Ébola de 2014 causó perturbaciones en las cadenas de los mercados agrícolas del África occidental, lo que provocó escasez de alimentos y su encarecimiento. En estos momentos, África resulta especialmente vulnerable, puesto que las infestaciones de langosta del desierto ya suponen una amenaza para el suministro de alimentos del continente. En China, las limitaciones relacionadas con la logística y la escasez de mano de obra han provocado pérdidas de hortalizas frescas, han limitado el acceso a los piensos y han reducido la capacidad de los mataderos.

Los países deben aplicar las medidas básicas siguientes. En primer lugar, deben acercar los centros de recogida a los pequeños productores a fin de reducir la necesidad de movilidad. Los centros de recogida deben tener una capacidad elevada. Los bancos de alimentos pueden desempeñar una función significativa debido al conocimiento que ofrecen, y pueden actuar como mecanismos de coordinación horizontal y vertical con las asociaciones de agricultores que participan en arreglos de agricultura por contrato. En segundo lugar, cuando sea posible, los países deben establecer sistemas de certificados de almacenamiento que permitirán que los agricultores utilicen [los certificados para recibir sus pagos](#). En tercer lugar, los países deben acelerar el desarrollo del [comercio electrónico para pequeños productores](#).¹ En cuarto lugar, los pequeños agricultores deben tener acceso a financiación para proseguir su labor de producción.

Varios países están introduciendo paquetes de estímulos que carecen de incentivos claros para los pequeños agricultores. Los agricultores requieren programas de reparto de efectivo y de protección capaces de incrementar su productividad. Los bancos deben exonerar las comisiones de los préstamos de agricultores y prorrogar los plazos de pago. Una inyección de capital en el sector agrícola puede ayudar a los pequeños y medianos agronegocios a seguir funcionando. El aumento del almacenamiento puede ayudar a reducir las pérdidas de cultivos posteriores a la cosecha a lo largo de la cadena de suministro. Es preciso eliminar las restricciones del comercio nacional, en especial los obstáculos burocráticos, para conectar a los pequeños agricultores con los mercados.

Los Gobiernos deben dar respuesta a las necesidades energéticas básicas de los pequeños agricultores y los hogares rurales. Además, debido al cierre de las escuelas, muchos niños de zonas rurales no tienen acceso a una dieta saludable. En el caso de los productores, esta situación se traduce en la pérdida de ingresos. Los gobiernos locales deben establecer una

¹ Alibaba Group, JD.com, Meituan-Dianping y otras empresas han transformado los hábitos de los consumidores chinos en materia de compras, que se realizan ahora en línea, a menudo a través de una "súper app". En 2019, la penetración del comercio electrónico en China llegó al 36,6% de las ventas minoristas, y el 71% de los consumidores chinos ejecutaron transacciones en línea, sobre todo a través de aplicaciones para teléfonos inteligentes. Las aplicaciones para teléfonos inteligentes representan el 80% de las transacciones de comercio electrónico.

alternativa a las comidas escolares que permita a los productores conservar su empleo y mantenga a los niños alimentados, como la entrega de comida a domicilio. Durante las emergencias, los Gobiernos pueden comprar productos agrícolas de pequeños productores con miras a establecer reservas estratégicas de emergencia, en especial de productos básicos no perecederos, e incrementar el suministro de alimentos. Estos productos pueden utilizarse para ejecutar programas de protección y ofrecer comidas escolares aunque estén cerrados los centros educativos.

Los países deben aplicar medidas para garantizar la seguridad de los trabajadores agrícolas. Los profesionales de la salud sobre el terreno pueden asegurar que los trabajadores no están enfermos. Cuando sea posible, los trabajadores deben someterse a la prueba del coronavirus. Las pruebas domiciliarias del coronavirus facilitarán esta tarea, cuando estén disponibles. Aunque parezca contradictorio, los Gobiernos deben agilizar los visados de los trabajadores migrantes para evitar que falte mano de obra en las explotaciones y las plantas. Los agricultores y los almacenes no deben aceptar visitantes. Las tiendas deben reducir el horario de apertura, rotar al personal y reforzar los servicios de envío. Es preciso reorganizar los almacenes y las instalaciones de elaboración para posibilitar el distanciamiento social de los trabajadores. Los profesionales de la salud deben tomar la temperatura de los empleados y comprobar que utilizan máscaras, guantes y otros equipos de protección.

Los países más pobres pueden buscar financiación internacional como apoyo a sus pequeños agricultores. En este sentido, existen mecanismos de financiación, como el [Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria](#), que se creó tras la crisis alimentaria de 2007-2008 en respuesta a esta necesidad.

Merece la pena destacar las medidas adoptadas por China e Italia con el objetivo de proteger a los pequeños agricultores y su productividad agrícola.

China

- Durante el confinamiento, China adoptó las políticas denominadas "cesta de verduras" a fin de suavizar el impacto del virus en los productores y minimizar la escasez de alimentos. A finales de la década de 1980, el proyecto [incrementó el acceso urbano a productos frescos](#) mediante la ampliación de las explotaciones de cultivo de hortalizas en los suburbios y la creación de reservas. En el marco de este programa, agricultores y comerciantes de nueve provincias trabajaron juntos para suministrar cereales, aceite, carne, hortalizas, leche, huevos y productos acuáticos a la provincia de Hubei, epicentro del brote.
- Algunos gobiernos locales han unificado las compras, han centralizado el sacrificio de animales y el almacenamiento en cadena de frío de cooperativas de condado y han subvencionado la totalidad de los gastos de almacenamiento.
- Las [plataformas de comercio electrónico](#) están facilitando la comercialización de los productos acumulados para impulsar las ventas. Por ejemplo, la empresa de comercio electrónico china Alibaba ha establecido un fondo especial orientado a ayudar a los agricultores a encontrar mercados para los productos agrícolas no vendidos, y está creando un "corredor verde" específico para los productos agrícolas frescos.
- El Gobierno central de Beijing distribuyó 20 millones de USD en [prestaciones para la adquisición de máquinas y herramientas](#) a fin de reactivar la agricultura. El Estado está concediendo préstamos a tipos de interés bajos y reducciones del alquiler a las empresas para impulsar el desarrollo de altas tecnologías agrícolas, como drones agrícolas y vehículos no tripulados, que permitan reducir el contacto humano sin detener las cadenas de suministro.

Italia

“Cura Italia” incluye varias [medidas de apoyo al sector agrícola](#), que completan las políticas nacionales existentes para garantizar el acceso a los servicios agrícolas, con inclusión del suministro de semillas y fertilizantes.

El programa asigna 100 millones de EUR para ayudar a las empresas agrícolas o pesqueras que tuvieron que interrumpir su actividad, así como otros 100 millones de EUR para financiación. “Cura Italia” permite que los agricultores reciban anticipos de las subvenciones de la Unión Europea para agricultores. El programa refuerza con 50 millones de EUR el presupuesto de la UE para la distribución de alimentos a personas pobres y prevé transferencias de 600 EUR a trabajadores agrícolas con contratos de corta duración.

Funcionamiento continuado de la cadena de valor alimentaria al centrar la atención en los principales obstáculos logísticos

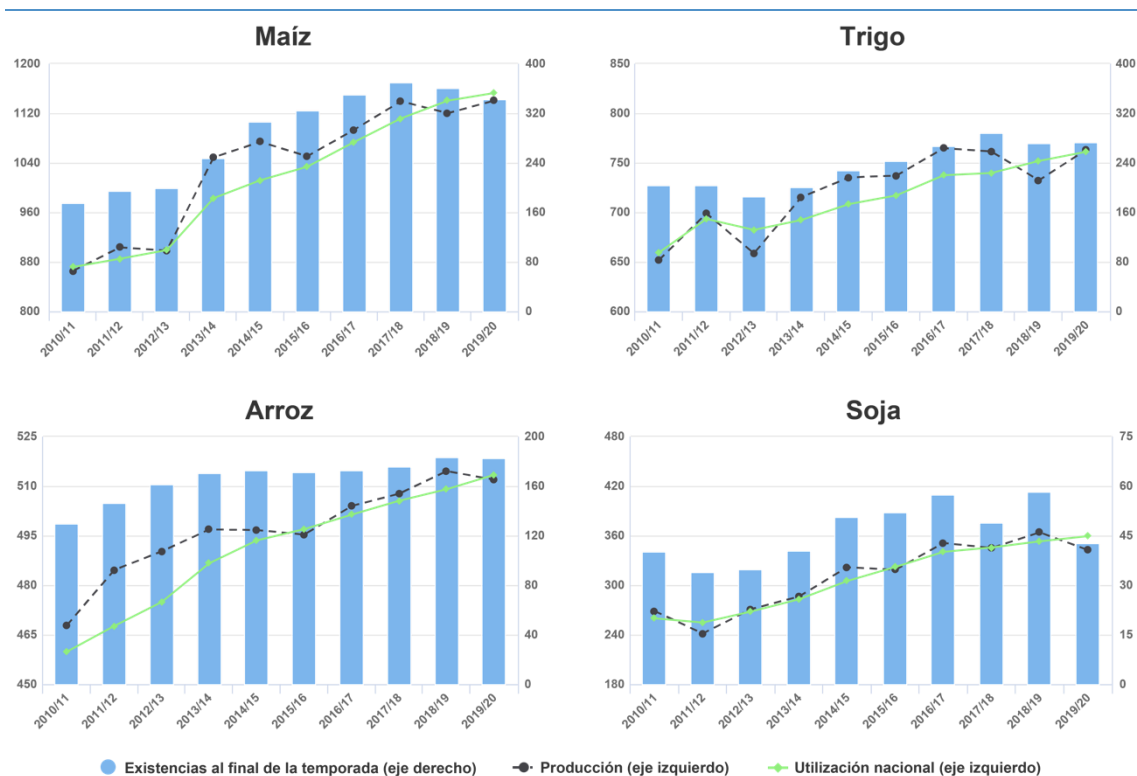
En términos generales, la cadena de valor alimentaria puede dividirse en dos grupos: los productos básicos (trigo, maíz, soja y semillas oleaginosas) y los productos de alto valor (frutas, hortalizas y pesca). La producción de productos básicos se caracteriza por una gran densidad de capital, y el problema de la escasez de mano de obra derivado de las restricciones al movimiento a consecuencia del coronavirus afecta en menor medida a su producción. Sin embargo, la logística asociada a la distribución de los productos básicos resulta perjudicada, debido a las dificultades para transportar los alimentos a través de ciudades, regiones y países.

Por su parte, la producción de los productos de alto valor requiere una gran cantidad de mano de obra. Por ello, el hecho de que los empleados enfermen o los trabajadores locales y migrantes no puedan viajar debido al confinamiento tiene consecuencias importantes para estos alimentos. Los obstáculos logísticos que interrumpen las cadenas de suministro de alimentos repercuten aún más en los productos de alto valor debido a su carácter perecedero. En la cadena de suministro de alto valor participan instalaciones de elaboración de alimentos, que también se caracterizan por un alto coeficiente de mano de obra. En la actualidad, pocas líneas de clasificación y empaquetado respetan la obligación de mantener la distancia social.

Existen reservas suficientes de productos básicos (véase la Figura 1). Las perspectivas de la cosecha de 2020 son favorables y aseguran la disponibilidad de alimentos. Sin embargo, empiezan a observarse perturbaciones de carácter logístico en las cadenas de suministro. Por ejemplo, [la ciudad de Rosario, en la parte central de la Argentina](#), es el principal centro de exportación de cereales del país, además de una importante zona de producción de soja. La Argentina es el mayor exportador mundial de pienso de harina de soja para el ganado. Recientemente, docenas de gobiernos municipales próximos a Rosario han bloqueado la entrada y salida de los camiones de cereales de sus ciudades a fin de ralentizar la propagación del virus. Muchos de ellos aducen motivos sanitarios para desobedecer la orden de desbloqueo de carreteras dictada por el Gobierno federal. Por tanto, no se están transportando los granos de soja a las plantas de trituración, lo que repercute en la exportación nacional de harina de torta de soja para el ganado. De manera similar, el Brasil, otro gran exportador de productos básicos, ha registrado problemas logísticos que ponen en riesgo las cadenas de suministro de alimentos. En el plano internacional, el cierre de un puerto principal, como Santos en el Brasil o Rosario en la Argentina, supondría un desastre para el comercio mundial. En resumen, los principales países exportadores de productos básicos deben utilizar todos los medios a su alcance para establecer maneras de minimizar las perturbaciones de la logística, a fin de permitir el movimiento internacional de los productos básicos más importantes. De hecho, la crisis de la COVID-19 ofrece la oportunidad de detectar y solucionar estos obstáculos. Es preciso

comprobar que los componentes de la cadena de suministro asociados a la logística son adecuados y concederles autorizaciones especiales para trasladar los productos básicos. El personal portuario se debe considerar personal esencial. Además, se deben establecer medidas de salud y seguridad apropiadas, como el uso de pruebas y equipos de protección y el distanciamiento social, que aportarán estabilidad a los mercados internacionales. Los bancos multilaterales de desarrollo y los principales donantes son responsables de ayudar a los países exportadores de productos básicos a poner en práctica esas medidas.

FIGURA 1 | Existencias mundiales de alimentos básicos



Fuente: [Sistema de información sobre el mercado agrícola](#)

Las cadenas de suministro de los productos de alto valor son más complejas, y los países deben actuar con rapidez para definirlos como sector prioritario y garantizar que los trabajadores migrantes pueden acceder a las explotaciones y las plantas. Los países deben establecer cuál es la mejor manera de equilibrar la necesidad de mantener la producción con la necesidad de proteger a los trabajadores.

Tratamiento de las políticas tributarias y comerciales para mantener abierto el comercio mundial

Los países dependientes de los alimentos importados son vulnerables a la ralentización de los envíos y a la depreciación de sus monedas frente al dólar, lo que reduce su poder adquisitivo. Es probable que el precio de los alimentos aumente en la mayoría de los países. Podrían producirse crisis repentinas y extremas de los precios de los alimentos en situaciones de confinamiento prolongado. Tras la cuarentena impuesta por el Gobierno nacional, China experimentó un repunte del precio de los alimentos como consecuencia de las compras

motivadas por el pánico. En Italia, la demanda de harina y alimentos en conserva se disparó, lo que dificultó la venta de productos frescos.

Es preciso que los países revisen de inmediato sus opciones normativas en materia de comercio y fiscalidad y sus impactos probables, a fin de crear un entorno propicio para el comercio de alimentos. Durante la crisis alimentaria de 2007-08, la falta de información sobre las condiciones de mercado (producción, existencias, consumo, comercio, precios) y la falta de coordinación de las intervenciones normativas de los países propiciaron perturbaciones y el encarecimiento de los alimentos. Actualmente, los países pueden utilizar el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA), que proporciona información actualizada sobre las existencias y los precios de los principales cultivos básicos. La cooperación entre países puede ayudar a evitar las [políticas de empobrecimiento del vecino](#), que proliferaron en 2007 y 2008. Los países grandes incrementaron los impuestos a la exportación y adoptaron restricciones a la exportación, lo que agravó la situación de todas las partes implicadas, no solo de los interlocutores comerciales más pequeños. Las fuertes subidas de los precios afectaron de manera desproporcionada a las personas pobres de todo el mundo y repercutieron negativamente en el desarrollo humano y la productividad económica a largo plazo.

Para que los mercados de alimentos continúen funcionando, es esencial mantener abierto el comercio mundial de alimentos. Los Gobiernos deben eliminar las restricciones a la exportación vigentes, con inclusión de las prohibiciones de las exportaciones. Las lecciones aprendidas a raíz de la crisis alimentaria de 2007-08 muestran cómo deberían responder los Gobiernos a esta situación. Si un país inicia una trayectoria en este sentido, otros seguirán su mismo camino, lo que constituiría una catástrofe para los mercados. Se deben eliminar las tarifas de importación y los obstáculos al comercio no arancelarios perjudiciales. La reducción de dichas tarifas facilita las importaciones y, por tanto, permite hacer frente al problema del escaso suministro de alimentos y su encarecimiento. Además, los países deben reducir temporalmente el IVA y otros impuestos para ayudar a estabilizar los mercados mundiales.

Gestión de las ramificaciones macroeconómicas

Las actividades del sector de los servicios y del sector manufacturero de China registraron un descenso importante debido a la pandemia. La perturbación ha reducido la producción y alterado el suministro. China es el principal productor mundial de componentes manufacturados, y el cierre de sus fábricas conlleva dificultades para el abastecimiento de componentes necesarios para todo tipo de productos, desde teléfonos móviles hasta automóviles. La demanda también resulta afectada por esta situación. La crisis financiera mundial de 2008 puso de manifiesto que la caída de los ingresos y la incertidumbre pueden provocar una recesión.

Muchas economías ya han entrado en recesión debido a las medidas adoptadas para detener la propagación del coronavirus. Sin embargo, es preciso controlar la pandemia antes de que la economía pueda recuperarse. De hecho, los países deben estar dispuestos a asumir costos económicos más altos a fin de minimizar el impacto de la pandemia y proteger las vidas de sus ciudadanos.

Además de contrarrestar la crisis económica y sanitaria con un gasto público agresivo, los Estados deben contener la inflación, en especial con miras a reducir el riesgo de encarecimiento de los alimentos. Los Gobiernos deben valorar el impacto de sus paquetes de socorro y estímulo en la balanza de pagos y asegurar que no se registran déficits. De manera similar, deben garantizar que los niveles de reservas de divisas extranjeras son suficientes. En caso de encarecimiento de los alimentos, deben estudiar con detalle las medidas fiscales de respuesta.

Es probable que la pandemia también suponga una carga mayor para los países pobres y los países en situación de crisis alimentaria. Estos Estados necesitarán apoyo financiero internacional para importar alimentos adicionales sin aumentar su deuda.

El mundo no estaba preparado en absoluto para la pandemia. No obstante, si las cadenas de suministro siguen funcionando y se busca activamente la cooperación internacional para mantener el comercio abierto, los países podrán evitar la escasez de alimentos y proteger a las poblaciones más vulnerables.

AGRADECIMIENTOS

El autor de este informe es Maximo Torero Cullen, Economista Jefe y Subdirector General del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO.

