



Respuestas políticas para mantener el funcionamiento de los mercados de insumos en tiempos de la COVID-19

ANTECEDENTES

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) plantea un riesgo sustancial para las cadenas de suministro de insumos agrícolas¹. Puede afectar negativamente al acceso a los insumos, como semillas, fertilizantes y plaguicidas, y a su disponibilidad, así como a la mano de obra.

Los efectos de la pandemia de la COVID-19 se dejarán sentir en todos los canales de la oferta y la demanda, y las intervenciones deberán abordar estos ámbitos. La pandemia ya ha provocado perturbaciones en el movimiento de bienes y mano de obra, lo que afecta a la producción y la distribución de insumos agrícolas comercializables. En consecuencia, las entidades de la cadena de valor deberán adaptar sus operaciones al nuevo entorno, que está en constante evolución. Deberán adoptar intervenciones de política apropiadas para reforzar los servicios de apoyo, como la logística y las finanzas, a fin de facilitar el funcionamiento de las cadenas de suministro. Al mismo tiempo, la demanda de insumos agrícolas también se ha visto afectada. La incertidumbre de las cadenas de suministro agrícola, la escasez de mano de obra y el debilitamiento general de la economía están poniendo en riesgo los ingresos y pueden hacer peligrar los programas financiados por los gobiernos que apoyan las inversiones agrícolas. La consecuente falta de liquidez podría reducir la demanda de insumos agrícolas y, por consiguiente, afectar a la producción agrícola a medio plazo.

La exposición de los sistemas agrícolas a las perturbaciones inducidas por la pandemia depende en gran medida de la intensidad y la composición de la utilización de los insumos, que difiere entre países y según el producto agrícola de que se trate. En general, la mayoría de los sistemas de producción en países de ingresos altos hace un uso intensivo del capital, mientras que ocurre lo contrario en los países de ingresos bajos, donde la producción depende principalmente de la mano de obra y donde la utilización de insumos intermedios es limitada.

Como tales, las perturbaciones de la oferta y la demanda de insumos tendrán repercusiones diversas entre países y dentro de un mismo país, y deberán quedar reflejadas en diferentes respuestas en el plano de las políticas dependiendo del contexto. De igual forma, se deberán tomar en consideración las diferencias entre mercados de insumos. Por ejemplo, la oferta de fertilizantes está muy concentrados en cinco países que representan el 80 % de la producción mundial de estos productos. Es probable que el alto grado de concentración del mercado aumente el riesgo de perturbaciones. El sector de las semillas, cuyo mercado están en expansión, también está muy concentrado, aunque algo más a nivel de país que el de los fertilizantes. Lo mismo ocurre con otros productos químicos como los plaguicidas, lo que significa que sus mercados podrían verse afectados de forma parecida por la pandemia de la COVID-19.

¹ Para los fines de la presente nota de orientación, por insumos agrícolas se entienden la mano de obra, los productos intermedios (como fertilizantes y semillas) y los bienes de capital (como maquinaria). Aunque no se trata de una lista completa, esta nota de orientación se centra en los insumos que se considera son los más afectados por la pandemia de la COVID-19.

Es esencial que todos los actores de la cadena de suministro de insumos coordinen sus intervenciones para garantizar la estabilidad de la producción de alimentos y limitar la incertidumbre en los mercados. En esta forma de orientación se presentan las implicaciones en el plano de las políticas que se habrán que considerar habida cuenta de los efectos de la pandemia de la COVID-19 en los mercados de insumos agrícolas, y se exponen de forma resumida las recomendaciones en materia de política dirigidas a mitigar las repercusiones a corto y largo plazo.

PRINCIPALES ESFERAS DE POLÍTICA

- Poner en práctica las medidas sanitarias recomendadas en la producción de insumos comercializables (semillas, fertilizantes e insumos de protección de los cultivos) en todas las operaciones logísticas para permitir que las cadenas de suministro funcionen sin transmitir ni propagar el virus.
- Mantener abiertos canales comerciales en todas las cadenas de suministro de insumos y evaluar la opción de declarar los insumos agrícolas comercializables como bienes esenciales para mantener las funciones de los mercados y prevenir perturbaciones en el suministro.
- Garantizar la accesibilidad a información precisa y oportuna sobre producción, canales de distribución, medidas en materia de política y otros aspectos de la oferta y la demanda en los mercados de insumos agrícolas, a fin de que las entidades puedan adaptarse de forma eficiente a las perturbaciones y mantener el buen funcionamiento de una cadena de suministro agrícola.
- Adaptar y mantener el apoyo para los servicios financieros agrícolas que sustentan los mercados locales de insumos agrícolas y reducir las limitaciones de acceso a los insumos para los agricultores en caso de que se redujeran sus ingresos.

MEJORES PRÁCTICAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS EN MATERIA DE POLÍTICAS

Respaldar el suministro de insumos agrícolas:

Adoptar medidas sanitarias para reanudar la producción. Con miras a evitar la escasez de suministro de insumos agrícolas intermedios, los centros de producción deberán reanudar sus operaciones. Para contener el riesgo de infección durante los procesos de producción, es necesario elaborar y adoptar estrategias y medidas que protejan la salud de los empleados. Las medidas deberían centrarse en adoptar la reglamentación más estricta en materia de salud y seguridad, y asegurar que se cumpla. Ello requiere medidas como el mantenimiento de la distancia física, la reducción de la interacción entre compañeros de trabajo y la provisión de acceso suficiente a productos de higiene, como mascarillas y desinfectantes. De igual forma, algunas medidas como seguir haciendo análisis para detectar síntomas relacionados con la COVID-19 y hacer el seguimiento de los contactos de los compañeros de trabajo podrían facilitar la reapertura de las plantas de producción, según la gravedad de la crisis. Los gobiernos podrían seguir prestando orientación sobre salud y protocolos de seguridad, a fin de reducir los riesgos de infección en los centros de producción y elaboración, y fomentar la adopción de planes de contingencia específicos para cada fábrica. Habida cuenta del grado general de contracción económica, la adopción de medidas de contención en las plantas de producción y elaboración se podría respaldar con políticas específicas como la exención fiscal, el aplazamiento del pago de impuestos y el acceso al crédito. Además, las políticas deberían considerar las características específicas de cada sector agrícola y evitar planteamientos genéricos.

Mantener el comercio de insumos agrícolas:

Declarar los insumos agrícolas como bienes esenciales. Es fundamental que los insumos agrícolas sigan fluyendo² por los países, a pesar del confinamiento de los países y el cierre de fronteras. Podría ser necesario adoptar medidas que faciliten el comercio de insumos y equipo agrícolas esenciales a corto plazo. En este sentido, ampliar el concepto de “bienes esenciales” (bienes exentos de las restricciones de la circulación) a los insumos agrícolas mejoraría los flujos comerciales dentro de los países y entre ellos. A principios de abril de 2020, más de 17 países habían declarado que los insumos agrícolas eran esenciales. Esto es un paso decisivo teniendo en cuenta que la principal temporada de siembra está a punto de comenzar en muchas regiones del mundo. A corto plazo, los gobiernos deberían centrar sus políticas en facilitar la movilidad de los insumos dentro del sector agrícola, haciendo hincapié en la provisión y disponibilidad de insumos para los agricultores (por ejemplo, los “canales verdes” de China y los “pases alimentarios” en Filipinas).

El apoyo a la logística es esencial para el comercio. La pandemia de la COVID-19 ha provocado perturbaciones en los servicios de apoyo logístico, en particular los relacionados con el transporte (FAO, 2020b). Por ejemplo, los puertos han impuesto varias restricciones a embarcaciones y tripulaciones, lo que ha impedido el comercio marítimo. Los servicios de transporte son esenciales para mantener la provisión de productos y, por lo tanto, se requieren ciertas medidas para mantener las operaciones. Sin embargo, en el contexto actual, los países deben garantizar una estricta vigilancia sanitaria en el sector del transporte, a fin de permitir el movimiento de bienes sin transmitir el virus. Se deben proteger la salud y la seguridad de los trabajadores que mueven insumos comercializables y, en muchos casos, será necesario incrementar los servicios de inspección, actualizar los sistemas de saneamiento y aumentar la utilización de documentación digital y la inversión en infraestructuras, a fin de que las operaciones se puedan llevar a cabo con un riesgo sanitario mínimo. Por ejemplo, el Gobierno de Francia ha adoptado medidas encaminadas a garantizar la disponibilidad de instalaciones sanitarias a lo largo de la red viaria y ha puesto esta información en conocimiento de los camioneros (Comisión Europea, 2020).

Seguir las repercusiones de las distorsiones políticas en los mercados de insumos. A medio plazo, es probable que las políticas de comercio agrícola se ajusten con objeto de reducir las repercusiones negativas de la pandemia de la COVID-19 en el suministro de insumos comercializables. Algunos gobiernos ya han adoptado políticas propicias urgentes en apoyo de la producción. Se podría considerar la aprobación de subvenciones temporales a los insumos, que se podrían dirigir de forma específica a las regiones y cadenas de valor que se hayan visto más afectadas por el brote y las medidas para contenerlo. Es esencial prestar apoyo a tiempo para la próxima campaña de siembra de primavera.

Ajustar la política comercial para mejorar el funcionamiento de los flujos del mercado. En lo que respecta a las políticas comerciales, será necesario hacer un análisis más detenido a escala nacional, a fin de evaluar las implicaciones y la pertinencia de modificar algunos aspectos de la política comercial, como los aranceles de importación para insumos agrícolas comercializables. Esto es especialmente cierto si el seguimiento de los precios indica que los de algunos productos (como los fosfatos o la urea) aumentan y si la capacidad de producción de los países es limitada. Las medidas en materia de política comercial varían en función de la producción y la utilización de insumos de cada país. Ello podría proporcionar una oportunidad para mejorar algunos procedimientos y políticas dirigidos a optimizar el comercio.

Aumentar la disponibilidad y la difusión de datos. El acceso a datos exactos y oportunos es fundamental para que las cadenas de suministro de insumos funcionen con eficiencia.

² En la nota de orientación de la FAO titulada *Los mercados agroalimentarios y el comercio en tiempos de la COVID-19* (FAO, 2020a), se analizan las repercusiones de la pandemia de la COVID-19 en el comercio. No obstante, en esta nota se centra la atención en el comercio en el contexto de los mercados de insumos agrícolas y se proporcionan ejemplos y recomendaciones de políticas específicos para cada sector.

La información reduce las incertidumbres del mercado y permite que las entidades, como gobiernos o empresas, se adapten de forma eficiente a los riesgos y las perturbaciones. La mejora de la accesibilidad de los datos también puede facilitar una interacción coordinada y equilibrada entre los sectores público y privado, lo que limita el uso de políticas que podrían tener un efecto perjudicial en el rendimiento de la cadena de suministro. En una evaluación realizada por el Foro Económico Mundial se reveló que el intercambio de información es un componente clave para abordar de forma eficaz las perturbaciones en las cadenas de suministro y reforzar la resiliencia a largo plazo (Foro Económico Mundial, 2020).

Apoyar la inversión en insumos agrícolas:

Reducir la incertidumbre de los ingresos en las explotaciones agrícolas. Con miras a reforzar la capacidad de los agricultores de acceder a insumos agrícolas en la situación de incertidumbre inducida por la pandemia, es importante reducir los riesgos para los ingresos de las explotaciones, que se deben, por ejemplo, a enfermedades y cambios en la demanda de productos agrícolas. Las medidas en materia de políticas que contribuyen a mantener activas las cadenas de valor agrícola, como las que facilitan plataformas de comercio electrónico que ponen en contacto a productores y consumidores y garantizan el suministro de mano de obra, también contribuyen a reducir los riesgos para los ingresos de las explotaciones. Además, proporcionar acceso al crédito reduce las restricciones temporales de liquidez. Los gobiernos podrían seguir concediendo préstamos sin intereses y pagos temporales en efectivo de donaciones o subvenciones a los agricultores pobres para que puedan reanudar la producción. La India y Filipinas, por ejemplo, emitieron transferencias directas de efectivo a los agricultores a fin de mitigar las restricciones de liquidez relacionadas con la pandemia. La India aplazó de nuevo las fechas de vencimiento de los plazos pagaderos de los créditos agrícolas. La Iniciativa Mano de la mano de la FAO en Haití respalda una colaboración entre la Organización y el Gobierno en el marco del programa SCALE-UP que, entre otras actividades, distribuye fertilizantes a los agricultores en pequeña escala.

Apoyar la digitalización de los mercados de insumos. Los servicios de comercio digital, como el comercio electrónico y las empresas de entrega conexas, están adquiriendo más importancia durante la pandemia y están desempeñando una función esencial en las cadenas de valor agrícola y la interacción entre distintos mercados (por ejemplo, la mano de obra, la producción y el consumidor). Un ejemplo de buenos resultados en este sentido son las aldeas Tobao en China. Las grandes empresas de comercio electrónico han estado colaborando con el Gobierno para fomentar que los mercados rurales digitalicen sus servicios y pasen a formar parte de la economía del comercio electrónico. Los buenos resultados de este modelo de negocio se deben en parte al “efecto del ecosistema del comercio electrónico”, que impulsa tanto la oferta como la demanda del mercado. Por ejemplo, estas plataformas ofrecen insumos agrícolas como fertilizantes y plaguicidas que son principalmente orgánicos a precios asequibles. La digitalización de las transacciones comerciales permite que los vendedores limiten su dependencia de los intermediarios y lleguen a los mercados directamente (SAMPI, 2017). De igual forma, promover y adoptar aplicaciones para compartir tractores, como “Hello Tractor”, puede facilitar el acceso continuo a la maquinaria (Forbes, 2019).

Reducir las restricciones de la circulación para adquirir insumos agrícolas. A corto plazo, las políticas deberían permitir la libre movilidad de los agricultores para adquirir insumos en mercados informales y formales, a la vez que se mantienen las medidas de salud necesarias y se considera que el transporte público se podría suspender o detener. A medio plazo, es necesario considerar el papel de las adquisiciones públicas de insumos agrícolas esenciales y los mecanismos de pago contra reembolso que se podrían utilizar para ayudar a los agricultores a acceder a los insumos agrícolas.

Mantener el apoyo del gobierno para la inversión en insumos agrícolas. Debido a la contracción económica general y a los programas fiscales a gran escala adoptados actualmente en muchos países, es probable que los gobiernos experimenten restricciones fiscales y modifiquen sus

presupuestos para centrarse en planes de estímulo fiscal y apoyo social. Ello podría representar un riesgo sustancial para los programas de apoyo que tratan de aumentar la utilización de insumos agrícolas, con el objetivo de mejorar la productividad de las explotaciones agrícolas. La falta de apoyo financiero podría desencadenar la reducción del uso de insumos y, por consiguiente, la reducción de la demanda de insumos y de la productividad agrícola a medio plazo. A su vez, el descenso de la demanda sería particularmente perjudicial para el incipiente sector privado de los insumos agrícolas en países en desarrollo. Ghana, por ejemplo, aseguró a los agricultores que las subvenciones para semillas y fertilizantes aún siguen activas. Es esencial que los gobiernos mantengan su compromiso a largo plazo con los programas de subvención para insumos, a fin de proteger el desarrollo futuro de industrias locales y ayudar a reforzar el aumento de la productividad agrícola. Ello también podría ser una oportunidad para reformar algunos programas de subvención e integrarlos con otras prácticas, como la gestión del suelo y el riego.

Apoyar y facilitar el movimiento de la mano de obra agrícola:

Eximir a la mano de obra agrícola de las restricciones de los desplazamientos. Algunas de las medidas para contener la pandemia de la COVID-19 son las restricciones de los desplazamientos y el cierre de fronteras, que tienen repercusiones negativas importantes en la oferta de mano de obra agrícola. La escasez de mano de obra que se está produciendo actualmente se puede mitigar mediante políticas que permitan clasificar a los trabajadores agrícolas como proveedores de servicios esenciales al sistema y eximirlos de las restricciones de los desplazamientos. Colombia y Sudáfrica, entre otros países, han concedido exenciones a los trabajadores agrícolas para garantizar la disponibilidad normal de mano de obra agrícola.

Facilitar la circulación transfronteriza de trabajadores migrantes. El cierre de fronteras impide el movimiento de trabajadores migrantes estacionales, que constituyen una parte destacable de la mano de obra agrícola de los países. A fin de reducir la escasez de mano de obra agrícola, las políticas se deberían centrar en autorizar períodos de permanencia más largos para los trabajadores estacionales que ya se encuentren en el país, modificando la reglamentación en materia de visados y residencia. De igual forma, se deberían elaborar estrategias que consideren la posibilidad de eximir a los trabajadores migrantes de las restricciones de la circulación transfronteriza. En este contexto, los gobiernos podrían facilitar medidas para transportar a los trabajadores migrantes a través de las fronteras y dentro de un mismo país, y al mismo tiempo mantener un cierto control sobre los movimientos de los trabajadores migrantes extranjeros. Alemania, por ejemplo, introdujo un cupo de 40 000 trabajadores migrantes estacionales que podían entrar en el país en abril y mayo, y fletó vuelos para facilitarles el viaje.

Apoyar la asignación de la población local como mano de obra agrícola. Un planteamiento complementario para relajar las restricciones a los trabajadores agrícolas y migrantes consiste en capacitar a la población local para trabajar en actividades agrícolas como la cosecha y el almacenamiento. Los trabajadores desempleados se podrían dirigir de forma temporal al sector agrícola. Con objeto de facilitar este proceso, las medidas se deberían centrar en poner en contacto a los residentes locales con las explotaciones agrícolas a través de plataformas en línea y en incentivar el paso a la mano de obra agrícola añadiendo una prima a los salarios. Francia y España, entre otros países, han hecho un llamamiento para que la población local trabaje en el sector agrícola, concretamente en la cosecha de frutas y hortalizas.

Conceder prioridad a la salud de la mano de obra agrícola. Las medidas complementarias en materia de política también deberían considerar prioritaria la salud de los trabajadores agrícolas y protegerla. Ofrecer subvenciones o seguros médicos a trabajadores migrantes permite el tratamiento oportuno y el confinamiento en caso de infección. Utilizar prácticas de seguridad, como garantizar la distancia recomendada entre trabajadores en el campo y en las instalaciones agrícolas, es fundamental para reducir el riesgo de transmisión del virus. Por ejemplo, los gobiernos podrían facilitar orientación técnica a las explotaciones sobre cómo garantizar las prácticas de contención en ellas.

En el Cuadro 1 se proporciona un resumen de las medidas en materia de política que se han adoptado a fin de mitigar las repercusiones de la pandemia de la COVID-19 en la oferta y la demanda de insumos agrícolas.

CUADRO 1 | Ejemplos de políticas vigentes encaminadas a mitigar las repercusiones negativas de la pandemia de la COVID-19 en la oferta y la demanda de los mercados de insumos agrícolas

OFERTA	DEMANDA
<ul style="list-style-type: none"> • Crear un canal que facilite la movilidad en el sector agrícola, incluidas la entrega de los insumos (el “canal verde” de China [Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 2020a] y el “pase alimentario” de Filipinas [Departamento de Agricultura de Filipinas, 2020]), y eliminar algunos controles en carreteras. • Elaborar y adoptar tecnologías agrícolas (como la agricultura digital) para mitigar las repercusiones de la pandemia de la COVID-19 en diferentes mercados, en especial el de suministro de insumos (Devex, 2020). • Ser flexibles y dar permisos para que las tiendas de insumos agrícolas y sus asociados en la cadena de valor (unidades de procesamiento y comerciantes intermediarios) puedan funcionar (The Hindu Business Line, 2020). • Estimular a los mercados de insumos. Por ejemplo, ofrecer préstamos en condiciones favorables a las pequeñas y medianas empresas que producen insumos (The Hindu Business Line, 2020). • Aumentar la sensibilización y promover la importancia de diseñar planes de contingencia (Technology Networks, 2020). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar los mecanismos de re-préstamo y re-descuento para los agricultores (China). • Apoyo gubernamental que permita asignar recursos adicionales a la capacidad de conceder préstamos a productores, agronegocios y elaboradores de alimentos (Farm Credit Canada). • Paquete de respuestas agrícolas para garantizar la seguridad alimentaria, en especial la ampliación de los programas existentes de horticultura doméstica y un nuevo paquete de apoyo a las explotaciones dirigido a impulsar la producción de cultivos a corto plazo mediante la distribución de semillas y material (Fiji). • Concesión de préstamos en el marco de un programa de crédito subvencionado para el sector agrícola (Honduras). • Desgravación fiscal y prórrogas de los pagos de intereses para las empresas agrícolas (la República Democrática Popular Lao). • Ampliación de los planes de garantía gubernamentales, en especial las garantías para empresas agrícolas, así como préstamos para pequeñas y medianas empresas por un monto aproximado de 1 300 millones de EUR (Lituania). • Paquete de medidas fiscales anunciado por el Gobierno de Filipinas para distintos sectores, entre ellos el agrícola (Filipinas). • Exención del impuesto sobre el uso de la tierra agrícola para los hogares y los agricultores (Viet Nam). • Reducción del alquiler y apoyo financiero (IFPRI, 2020b). • Subvenciones temporales para los agricultores (IFPRI, 2020a).

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea.** 2020. *Coronavirus response* [en línea]. Bruselas. [Consultado el 16 de abril de 2020]. https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3849&category=3799
- Departamento de Agricultura de Filipinas.** 2020. *DA calls for stronger farm to market links amid COVID-19* [en línea]. Manila. [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.da.gov.ph/da-calls-for-stronger-farm-to-market-links-amid-covid-19
- Devex.** 2020. *Opinion: How to address the impact of COVID-19 on global food systems* [en línea]. [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.devex.com/news/sponsored/opinion-how-to-address-the-impact-of-covid-19-on-global-food-systems-96892.
- FAO.** 2020a. *Los mercados agroalimentarios y las políticas comerciales en tiempos de la COVID-19*. Roma (también disponible en <http://doi.org/10.4060/ca8446es>).
- FAO.** 2020b. *Responder a las repercusiones del brote de la COVID-19 sobre las cadenas de valor alimentarias a través de una logística eficiente*. Roma (también disponible en <http://doi.org/10.4060/ca8466es>).
- Forbes.** 2019. *What The Uber Of Tractors Means For The Future Of Agtech In Africa* [en línea]. Jersey City. [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.forbes.com/sites/jennysplitter/2019/08/12/what-the-uber-of-tractors-means-for-the-future-of-agtech-in-africa/#41b9fa3045b7.
- Foro Económico Mundial (WEF).** 2020. *What past disruptions can teach us about reviving supply chains after COVID-19* [en línea]. Cologny (Suiza). [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.weforum.org/agenda/2020/03/covid-19-coronavirus-lessons-past-supply-chain-disruptions
- IFPRI.** 2020b. *Chinese livestock farms struggle under COVID-19 restrictions* [en línea]. Washington, D.C. [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.ifpri.org/blog/chinese-livestock-farms-struggle-under-covid-19-restrictions
- IFPRI.** 2020a. *How China can address threats to food and nutrition security from the coronavirus outbreak* [en línea]. Washington, D.C. [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.ifpri.org/blog/how-china-can-address-threats-food-and-nutrition-security-coronavirus-outbreak
- SAMPI.** 2017. *Taobao Villages: How Ecommerce Helps China's Rural Economy* [en línea]. [Consultado el 16 de abril de 2020]. <https://sampi.co/taobao-villages-china-rural-ecommerce>
- Technology Networks.** 2020. *How COVID-19 May Impact Farming* [en línea]. [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.technologynetworks.com/immunology/news/how-covid-19-may-impact-farming-332356
- The Hindu Business Line.** 2020. *Agriculture in the time of Covid-19* [en línea]. Chennai (India). [Consultado el 16 de abril de 2020]. www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/agriculture-in-the-time-of-covid-19/article31248717.ece

AGRADECIMIENTOS

Esta nota la prepararon Cristian Morales Opazo, Jonathan Pound y Regine Weber, del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO.

