



INVESTIGACIÓN

LOS PROGRAMAS DE APOYO AL SECTOR AGROALIMENTARIO EN DIFERENTES PAÍSES DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO

ABRIL 2021





ÍNDICE

Introducción	1
1. Estados Unidos	3
2. Canadá	7
3. Unión Europea.....	10
4. México.....	13
5. Otros países latinoamericanos	15
6. Aportes de los programas, medidas y financiamiento	17
7. Comentarios finales	22

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha conllevado a impactos significativos en el sector agroalimentario de los países, principalmente a principios y mediados de 2020. Al tiempo que las campañas de vacunación han avanzado, que las medidas de autoaislamiento, cuarentena y distanciamiento social se han flexibilizado, y que las economías han retomado el camino hacia el crecimiento, las actividades productivas en el sector primario se han ido normalizando gradualmente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹ ha identificado algunos de los efectos de la pandemia, principalmente de las medidas que se han tomado para tratar de contener la propagación del virus, en el sector agroalimentario.

En primer lugar, se observan cambios en la estructura de la demanda, debido a la caída en el consumo en restaurantes, hoteles, cafeterías y mercados abiertos, por lo que se han incentivado las compras de productos con diferentes características (etiquetado, precocinado y logística, entre otras) en los supermercados e incrementado, en ocasiones, los precios finales de los productos alimentarios. Los cambios en la demanda y otros tipos de interrupciones en las cadenas de suministro han generado la acumulación de excedentes en las granjas, lo cual ha impactado en los precios y, subsecuentemente, en los ingresos a nivel productor.

Las restricciones para ingresar a algunos países han conllevado a la escasez de mano obra en la agricultura, principalmente en las naciones desarrolladas, y a congestionamientos y retrasos en el movimiento de los productos primarios, lo cual también ha contribuido al incremento en los costos del transporte. Asimismo, brotes del virus han forzado el cierre temporal de plantas de procesamiento de cárnicos y de producción de pesticidas, entre otras.

La contracción en el PIB ha impactado, en general, en la demanda de productos agropecuarios, principalmente en el consumo de aquellos de mayor valor, lo cual

¹ OCDE (OECD). 2020. COVID-19 and the Food and Agriculture Sector: Issues and Policy Responses. Abril. (www.oecd.org/coronavirus/en).

también ha repercutido en una mayor inseguridad alimentaria. Dichos efectos han sido más acentuados en los países en vías de desarrollo, como se verá en el presente documento.

En 2020, la baja movilidad, la caída en el turismo mundial y el menor dinamismo económico contribuyeron a una reducción en la demanda y a la subsecuente caída en el precio de la gasolina, los combustibles y de los cultivos utilizados para producir etanol.

Los impactos en el sector agroalimentario se han presentado con sus características específicas en los diferentes países, por lo que los programas y/o las medidas instrumentadas para dar respuesta a las problemáticas han tenido sus propias cualidades.

En relación con lo anterior, el presente reporte revisa los programas y medidas de apoyo al sector agroalimentario implementadas durante la pandemia, principalmente en Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y México, aunque también se hace referencia a Argentina, Brasil y Chile. Se valoran los recursos monetarios adicionales autorizados para el sector primario, con la finalidad de resolver los problemas que se han presentado durante los últimos meses, a los cuales de forma general se hizo referencia anteriormente.

En el documento se hace un análisis sobre la forma en que los programas, las medidas y los recursos de apoyo han contribuido a resolver las problemáticas presentes en el sector agroalimentario durante la pandemia, particularmente en México.

1. Estados Unidos

En Estados Unidos, el Congreso y el entonces presidente en ese país, Donald Trump, aprobaron, a principios de 2020, las siguientes 4 Leyes Públicas (PL por sus siglas en inglés) para responder a la pandemia de COVID-19:

- PL116-123, Ley de 2020 de Asignaciones Adicionales para la Preparación y Respuesta al Coronavirus
- PL 116-127, Ley de Respuesta al Coronavirus “Primero las Familias” (FFCRA por sus siglas en inglés).
- PL 116-136, Ley de Seguridad Económica, Rescate y Asistencia ante el Coronavirus (CARES por sus siglas en inglés).
- PL 116-139, Ley para el Fortalecimiento de la Atención Médica y para el Programa de Protección de Cheques.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1 en dichas leyes se consideran más de 53 mil millones de dólares de recursos adicionales para apoyar al sector agroalimentario², de los cuales 26 mil 500 millones de dólares forman parte del Programa de Asistencia Alimentaria Coronavirus (CFAP por sus siglas en inglés), administrado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

En la primera ronda del programa (CFAP-1), anunciada en abril de 2020, se canalizan 3 mil millones de dólares para la compra y posterior entrega de cajas o despensas con productos agropecuarios (frutas, verduras, lácteos, carnes precocidas) a organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro, tales como bancos de alimentos y escuelas.

Asimismo, en el CFAP-1 se contemplan 16 mil millones de dólares en apoyos directos a aquellos productores que han sido impactados por las caídas en los precios y por las interrupciones en las cadenas de suministro, derivadas de la pandemia. De los 16 mil

² Se refiere a los recursos presupuestales que son competencia de los Subcomités de Agricultura, Desarrollo Rural, Administración de Medicamentos y Alimentos, y Agencias Relacionadas, que son parte de los Comités sobre Asignaciones Presupuestales de la Cámara de Representantes y del Senado de Estados Unidos.

millones de dólares, 6 mil 500 millones son recursos disponibles en la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC por sus siglas en inglés) de USDA, por lo que no se contabilizan en los 26 mil 500 millones de dólares adicionales antes referidos.

La CCC es una entidad gubernamental, sujeta a la supervisión y dirección de USDA, que tiene el principal objetivo de financiar programas de apoyo al sector primario, tales como el de “Cobertura al Riesgo Agrícola” y el de “Cobertura a la Pérdida de Precios”, que son parte de la Farm Bill o Ley Agrícola de Estados Unidos³.

La mayor parte de los recursos de la CCC provienen de préstamos del Departamento del Tesoro y de instituciones financieras privadas, aunque también cuenta con un capital social y con las ganancias que obtiene por sus operaciones.

La CCC tiene autorizada adquirir deuda por hasta 30 mil millones de dólares anuales para financiar las pérdidas netas por sus operaciones, que es cuando los gastos son mayores a los ingresos. Para la segunda ronda del CFAP (CFAP-2), anunciada el 18 de septiembre de 2020, el Congreso concedió reintegrar 14 mil millones de dólares de los gastos de la CCC, con la finalidad de continuar proveyendo apoyos directos a los productores durante la pandemia, tal como se muestra en el Cuadro 1.

El acceso a la alimentación durante la pandemia ha sido una preocupación en Estados Unidos, debido al desempleo y al cierre de escuelas, por lo que se contemplan recursos adicionales para algunos de los programas administrados por el Servicio de Alimentación y Nutrición (FNS por sus siglas en inglés) de USDA, tales como el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP por sus siglas en inglés) y el Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia (TEFAP por sus siglas en inglés). Como puede verse en el Cuadro 1, se autorizaron 15 mil 910 millones de dólares para el SNAP y 850 millones de dólares para el TEFAP. 250 millones de estos últimos podrán ser utilizados para cubrir los costos de distribución de los alimentos.

Asimismo, se consideran 500 millones de dólares para el Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños (WIC por sus siglas en

³ En otras publicaciones del CEDRSSA se han mencionado los programas de la Farm Bill. Uno de estos documentos es el de “los Programas de Productos Básicos de la Farm Bill (Ley Agrícola 2018) de los Estados Unidos”, junio de 2020.

inglés) y 8 mil 800 millones de dólares para Programas de Nutrición Infantil. El total de los recursos adicionales para los programas del FNS fue de 26 mil millones dólares.

Cuadro 1. Principales Asignaciones Suplementarias al Sector Agropecuario de Estados Unidos durante la Pandemia de COVID-19					
(Millones de Dólares)					
Departamento/Agencia/Programa	P.L. 116-123	P.L. 116-127	P.L. 116-136	P.L. 116-139	Total
I. DEPARTAMENTO DE SALUD Y SERVICIOS HUMANOS					
Administración de Alimentos y Medicamentos	61.00		80.00	22.00	163.00
II. DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA					
Servicio de Alimentación y Nutrición					
Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP por sus siglas en inglés)		100.00	15,810.00		15,910.00
Programas de Nutrición Infantil			8,800.00		8,800.00
El Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia (TEFAP por sus siglas en inglés)		400.00	450.00		850.00
Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños		500.00			500.00
Oficina del Secretario (compras y apoyo a los productores) (1)		3,000.00	9,500.00		12,500.00
Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC por sus siglas en inglés) (2)			14,000.00		14,000.00
Desarrollo Rural					
Programa Piloto de e-Conectividad Rural			100.00		100.00
Programa de Telemedicina y Aprendizaje a Distancia			25.00		25.00
Préstamos para Empresas e Industria			20.50		20.50
Servicio de Inspección Zoonosanitaria y Fitosanitaria			55.00		55.00
Servicio de Comercialización Agropecuaria			45.00		45.00
Servicio de Inspección y Seguridad Alimentaria			33.00		33.00
Servicio Agrícola Exterior			4.00		4.00
Agencia de Servicios Agrícolas			3.00		3.00
Oficina del Inspector General			0.75		0.75
Total	61.00	4,000.00	48,926.25	22.00	53,009.25
(1) Recursos que forman parte del Programa de Asistencia Alimentaria Coronavirus, Ronda 1 (CFAP-1, por sus siglas en inglés). El CFPA-1 también incluye 6,500 millones de dólares con los que cuenta la CCC en sus cajas.					
(2) Recursos del Programa de Asistencia Alimentaria Coronavirus, Ronda 2 (CFAP-2, por sus siglas en inglés)					
Fuentes: Monke, Jim. 2020. Supplemental Appropriations for Agriculture and Related Agencies Due to COVID-19. In Focus. CRS Report, May 8; Monke, Jim. 2020. Agriculture and Related Agencies: FY 2021 Appropriations. CRS Report 46436, November 20; Monke, Jim. 2020. COVID-19, U.S. Agriculture, and USDA's Coronavirus Food Assistance Program (CFAP). CRS Report 46347, May 8; Schnepf, Randy. 2020. USDA's Coronavirus Food Assistance Program: Round One (CFAP-1). CRS Report 46395, November 19; Schnepf, Randy. 2020. USDA's Coronavirus Food Assistance Program: Round Two (CFAP-2). CRS Report 46645, December 21.					

En las leyes aprobadas se destinan 145 millones 500 mil dólares para las iniciativas administradas por la oficina de Desarrollo Rural de USDA, de los cuales 100 millones

son para el Programa Piloto de e-Conectividad Rural. 25 millones de dólares son para el Programa de Telemedicina y Aprendizaje a Distancia y 20 millones 500 mil dólares para préstamos a empresas rurales.

Se proveen 140 millones 750 mil dólares adicionales para la operación de otras 6 oficinas de USDA, entre las que se encuentran la Agencia de Servicios Agrícolas y el Servicio de Inspección Zoonosanitaria y Fitosanitaria, como puede verse en el Cuadro 1. Además, USDA introdujo cambios en sus programas y servicios para responder de mejor manera a la situación de la pandemia de Coronavirus.

Por ejemplo, se flexibilizaron los procesos de solicitud de créditos y garantías, se extendieron los plazos de vencimiento de los préstamos, y se relajaron los requerimientos de etiquetado con la finalidad de facilitar la distribución de alimentos a los establecimientos minoristas.

Como parte de las asignaciones suplementarias para al sector agropecuario, se autorizaron 163 millones de dólares a la Administración de Alimentos y Medicamentos, como se refiere en diversas publicaciones del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos (ver Cuadro 1). Los recursos se destinan para adoptar contramedidas y pruebas (medicamentos y vacunas, entre otras), y para monitorear la cadena de suministro de los productos médicos.

El Congreso también otorgó 349 mil millones de dólares para el Programa de Protección de Cheques (PPP), que es administrado por la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, con la finalidad de proveer garantías de créditos para el pago de nómina durante la emergencia sanitaria. Aunque los recursos no son parte de los 53 mil millones de dólares identificados en el Cuadro 1, las empresas agroalimentarias también pueden recurrir al apoyo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos.

Asimismo, como respuesta a la potencial escasez de mano de obra, el Departamento de Estado y el Departamento de Seguridad Nacional han flexibilizado los requerimientos para la obtención de visas por parte de trabajadores agrícolas temporales y para sus contrataciones, así como para la permanencia de éstos en Estados Unidos.

2. Canadá

El gobierno de Canadá también ha autorizado recursos y medidas adicionales para apoyar al sector agroalimentario durante la pandemia, lo cual ha conllevado, en algunos casos, al diseño y operación de nuevos programas.

En dicho contexto, se concedieron 84.4 millones de dólares canadienses (CAN) (67.1 millones dólares estadounidenses)⁴ para el Programa de Apoyo para el Aislamiento Obligatorio de los Trabajadores Extranjeros Temporales, para asistir a los empresarios del sector agroalimentario con los costos incrementales del confinamiento de 14 días requeridos a dichos empleados cuando ingresan a Canadá. La ayuda es por un máximo de mil 500 dólares (CAN) (mil 192 dólares estadounidenses) por cada trabajador extranjero temporal.

Asimismo, se autorizaron recursos adicionales a “Créditos Agrícolas de Canadá (FCC por sus siglas en inglés)”, una empresa gubernamental adscrita al Ministerio de Agricultura y Agroalimentación, con la finalidad de incrementar su capacidad crediticia en 5 mil millones de dólares (CAN) (3 mil 974 millones de dólares estadounidenses). FCC, el mayor prestamista al sector agroalimentario en Canadá, también ha concedido aplazamientos en los pagos de intereses y capital, entre otras medidas de apoyo a sus clientes durante la pandemia.

El gobierno canadiense creó un Fondo de Procesamiento de Emergencia por 77.5 millones de dólares (CAN) (61 millones 596 mil dólares estadounidenses), con la finalidad de que los productores puedan obtener más equipo de protección personal, adaptar sus protocolos sanitarios, y automatizar y modernizar sus instalaciones, procesos y operaciones, para responder de mejor manera a la pandemia de COVID-19.

El gobierno y el parlamento canadienses autorizaron el incremento de 300 a 500 millones de dólares (CAN) (de 238 millones 437 mil a 397 millones 395 mil dólares estadounidenses) en el límite de endeudamiento de la Comisión Canadiense de Lácteos, la cual es una corporación gubernamental que tiene la finalidad de administrar los mecanismos de control en la producción de leche. Debido a la

⁴ Todas las conversiones a dólares estadounidenses se hacen al tipo de cambio del 28 de marzo de 2021.

pandemia la demanda de lácteos ha fluctuado, por lo que, con los recursos, la Comisión tendría una mayor capacidad para comprar y almacenar leche y queso para apoyar a los productores.

Para el Programa de Compras de Excedentes Alimentarios fueron destinados 50 millones de dólares (CAN) (39 millones 739 mil dólares estadounidenses) con la finalidad de redistribuir inventarios agroalimentarios hacia organizaciones de beneficencia. Dicho tipo de organizaciones, entre las que se encuentran los bancos de alimentos, también tuvieron acceso a un fondo de 200 millones de dólares (CAN) (158 millones 958 mil dólares estadounidenses) para la compra de alimentos y otras necesidades básicas con el objetivo de ayudar a las personas en situación de inseguridad alimentaria debido a la pandemia.

En adición, 25 millones de dólares (CAN) (19 millones 870 mil dólares estadounidenses) fueron autorizados para “Nutrición para el Norte de Canadá”, un programa de subsidios que tiene la finalidad de proveer con alimentos saludables perecederos a las comunidades marginadas del norte de país. Asimismo, recursos adicionales por un total de 20 millones de dólares (CAN) (15 millones 896 mil dólares estadounidenses) fueron concedidos a la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos con la finalidad de reforzar sus servicios de salubridad animal, vegetal y alimentaria.

Por medio de la Asociación Agroalimentaria Canadiense, una colaboración federal-provincial-territorial, los productores continúan teniendo acceso a un conjunto de programas de administración de riesgos, los cuales ofrecen protección en caso de pérdidas en el ingreso y la producción. Los programas, que incluyen la iniciativa de AgriRecuperación y el Programa de Pagos Adelantados (APP por sus siglas en inglés), han modificado sus parámetros y plazos para apoyar a los productores.

Para AgriRecuperación, que busca apoyar a los productores en casos de desastres, se autorizaron 125 millones de dólares (CAN) (99 millones 349 mil dólares estadounidenses) adicionales. A través de la iniciativa serían apoyados durante la pandemia, por ejemplo, los productores pecuarios que incurran en costos adicionales debido al cierre temporal de plantas procesadoras, lo cual ha generado que el ganado no pueda ser movilizado de las granjas o ranchos.

Por otra parte, el APP extendió el plazo para la liquidación, por parte de los productores elegibles, de los préstamos con fecha de vencimiento antes del día 1 de mayo de 2020. A través del programa se otorgan garantías de crédito a los productores, con la finalidad de que puedan obtener anticipos, a bajas tasas interés, por la venta futura de sus cosechas. Regularmente los préstamos deben ser finiquitados en un plazo máximo de 24 meses, dependiendo del tipo de producto de que se trate.

Hay medidas orientadas a apoyar de forma general a las personas y empresas, pero que también tienen impacto en el sector agroalimentario, en la demanda de productos primarios y en la viabilidad de los negocios en el área rural. Así, por ejemplo, el gobierno de Canadá ha otorgado aplazamientos en los pagos de impuestos, subvenciones a los salarios, y ayuda financiera a quienes se contagian de COVID-19 y deben de dejar de laborar, entre otras medidas.

Los gobiernos provinciales también han implementado programas y medidas adicionales de carácter general y de apoyo específico al sector primario durante la emergencia sanitaria; sin embargo, este reporte se refiere principalmente a las instrumentadas por el gobierno central de Canadá.

3. Unión Europea

La Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus flexibilizó la utilización de los recursos no comprometidos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, con la finalidad de apoyar en mayor medida a los sectores impactados por la pandemia en la Unión Europea (UE).

Dichos fondos de la UE son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). La Política Agrícola Común (PAC) es financiada, precisamente, por el FEADER y por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), cuyos recursos provienen del presupuesto general de la UE.

En lo que respecta al FEADER, los estados miembros pueden utilizar los recursos no comprometidos a través de los diferentes programas para préstamos y garantías por hasta 200 mil euros (235 mil 752 dólares estadounidenses) a productores y a otros potenciales beneficiarios en el área rural con la finalidad de cubrir gastos de operación. Los apoyos se otorgan bajo condiciones favorables, tales como bajas tasas de interés o esquemas de pagos flexibles.

Asimismo, se estableció un Marco Temporal sobre las medidas de ayuda estatal en el cual se incluyen disposiciones sobre el sector agropecuario. Los estados miembros pueden proveer temporalmente ayuda, con cargo a sus presupuestos nacionales, por hasta 225 mil euros (265 mil 221 dólares estadounidenses) a las empresas activas en la producción primaria agropecuaria por medio de subvenciones directas, ventajas fiscales, garantías y préstamos, entre otras formas.

En las disposiciones del Marco Temporal también se contempla ayuda por hasta un millón 800 mil euros (2 millones 122 mil dólares estadounidenses) a empresas procesadoras y comercializadoras de productos agropecuarios, supeditada a que no se repercute a los productores primarios. Aun cuando los apoyos deben ser notificados a la Comisión Europea, se contemplan recursos por un máximo de 25 mil euros (29 mil 469 dólares estadounidenses) que no requieren aprobación (de minimis), por lo que el límite establecido para la ayuda de los países miembros a los productores se incrementa.

Cuadro 2. Financiamiento de la PAC durante el periodo 2021-2027

(Millones de euros)

País	Marco Financiero Plurianual		Próxima Generación EU	Total 2021-2027	(%)
	FEAGA	FEADER	FEADER		
Francia	54,815.1	10,539.0	866.8	66,220.9	17.1
España	37,422.3	7,801.7	717.7	45,941.7	11.9
Alemania	34,706.4	7,888.2	709.6	43,304.2	11.2
Italia	27,945.2	9,748.1	910.6	38,603.9	10.0
Polonia	21,682.1	9,532.1	944.7	32,158.9	8.3
Rumania	13,991.9	6,983.3	692.1	21,667.3	5.6
Grecia	14,970.5	4,021.9	365.3	19,357.7	5.0
Hungría	8,928.0	3,010.3	298.3	12,236.6	3.2
Irlanda	8,304.4	2,250.4	189.7	10,744.5	2.8
Portugal	5,468.1	3,903.4	353.5	9,725.0	2.5
Austria	4,845.5	3,755.2	344.4	8,945.1	2.3
Bulgaria	5,853.6	2,037.6	201.9	8,093.1	2.1
Chequia	6,034.2	1,871.7	185.5	8,091.4	2.1
Dinamarca	6,038.6	548.3	54.3	6,641.2	1.7
Suecia	4,807.0	1,530.1	151.6	6,488.7	1.7
Finlandia	3,636.8	2,560.3	209.3	6,406.4	1.7
Lituania	4,058.6	1,411.7	139.9	5,610.2	1.5
Países Bajos	5,023.7	529.1	52.4	5,605.2	1.4
Croacia	2,610.5	2,146.9	201.7	4,959.1	1.3
Eslovaquia	2,847.5	1,870.9	163.2	4,881.6	1.3
Bélgica	3,467.4	597.9	48.2	4,113.5	1.1
Letonia	2,409.5	848.5	84.1	3,342.1	0.9
Estonia	1,354.1	635.6	63.0	2,052.7	0.5
Eslovenia	959.2	795.6	73.3	1,828.1	0.5
Chipre	366.0	171.7	11.5	549.2	0.1
Luxemburgo	229.4	88.9	8.8	327.1	0.1
Malta	32.3	144.3	8.8	185.4	0.0
Otros	8,280.6	218.6	20.2	8,519.4	2.2
Total	291,088.5	87,441.3	8,070.4	386,600.2	100.0

Fuente: ec.europa.eu

Adicionalmente, los estados miembros han instrumentado otras medidas de apoyo, algunas de las cuales impactan directa o indirectamente al sector agroalimentario. En España, por ejemplo, se ha exentado a empresas del pago de una parte de las cuotas de seguridad social, se ha aplazado el pago de algunos tipos de deudas por impuestos y se han establecido moratorias y prórrogas sobre el alquiler de locales comerciales, entre otras medidas.

En el contexto de la UE, entre otras medidas, se han flexibilizado los requerimientos de los programas de la PAC (los plazos, los requerimientos de supervisión, entre otros); se han derogado temporalmente algunas reglas de competencia (por ejemplo, se permite retirar del mercado y almacenar algunos productos); y se han creado “líneas verdes” en los puntos fronterizos, con la finalidad de que el cruce con productos agroalimentarios no sea mayor a 15 minutos. Las revisiones exhaustivas habían hecho menos ágil el movimiento transfronterizo de mercancías, lo que se busca evitar.

A través del Plan Europeo “Próxima Generación EU” también se consideran recursos por. alrededor de 8 mil millones de euros (9 mil 430 millones de dólares estadounidenses) para el FEADER durante los años 2021 y 2022, como se puede apreciar en el Cuadro 2. Básicamente, se crea un Fondo por más de 750 mil millones de euros (884 mil 70 millones de dólares estadounidenses) para enmendar los daños sociales y económicos causados por la pandemia del COVID-19, por lo que también se contemplan recursos para el sector agroalimentario.

Adicionalmente, en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 se incluyen un poco más de 378 mil 500 millones de euros (446 mil 161 millones de dólares estadounidenses) para financiar a la PAC, por lo que el monto total para apoyar al sector primario durante el periodo de 7 años sería alrededor de 386 mil 600 millones (455 mil 709 millones de dólares estadounidenses), como se muestra en el Cuadro 2. Sin embargo, hay que destacar que para el lapso previo de programación 2014-2020 se presupuestaron alrededor de 408 mil millones de euros (480 mil 934 millones de dólares estadounidenses) para los dos fondos de la PAC, que es un monto mayor.

4. México

En México, las acciones para la reactivación económica son financiadas, según lo anunciado por el gobierno, con el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, con la ayuda de la Banca de Desarrollo, así como con los recursos que se mantenían guardados en diversos fideicomisos.

El Plan contempla, en lo que respecta al sector agroalimentario, la ampliación del programa “Sembrando Vida”, con más recursos y un mayor número de beneficiarios. Según datos de la Secretaría del Bienestar, al cuarto trimestre de 2020 el número de beneficiarios y el presupuesto modificado anual fueron de 416 mil personas y 27 mil 373 millones de pesos⁵ (Mil 327 millones de dólares estadounidenses), respectivamente; al mismo periodo de 2019, habían sido 225 mil personas y 14 mil 794 millones de pesos⁶ (717 millones 174 mil dólares estadounidenses). Es decir, el número de beneficiarios y los recursos del programa se incrementaron 85% de 2019 a 2020.

La Banca de Desarrollo implementó diversas medidas de apoyo a su población objetivo, entre las que destacan la recalendarización de las amortizaciones, el diferimiento de pagos y el otorgamiento de créditos. Dichas acciones también han beneficiado al sector agroalimentario mexicano.

Los programas existentes de apoyo al campo y al ingreso de la población no solo se han mantenido, sino que en algunos de ellos se ha acelerado la ejecución con la finalidad de asegurar el abasto oportuno y eficiente de alimentos y de fortalecer la economía de la población objetivo. Por ejemplo, se adelantaron los incentivos a los beneficiarios del Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca) y del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultos Mayores.

⁵ Secretaría de Bienestar. 2020. 4to Informe Trimestral 2020. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Bienestar.

⁶ Secretaría de Bienestar. 2019. 4to Informe Trimestral 2019. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Bienestar.

Las actividades laborales relacionadas al sector agroalimentario han sido consideradas como esenciales durante la pandemia, lo cual ha permitido dar continuidad a la producción y distribución de alimentos. Las actividades no esenciales, por otra parte, han sido suspendidas o restringidas con la finalidad de tratar de contener la propagación del virus entre la población.

Muchos de los servicios públicos se han digitalizado, incluyendo aquellos que tienen que ver con el comercio internacional de productos agroalimentarios, además de que se ha dado seguimiento a los precios con el objetivo de identificar posibles incrementos derivados de la oferta o la demanda.

Otras medidas también repercuten en el sector primario, aun cuando no han sido implementadas específicamente para ese fin. Por ejemplo, los créditos a las microempresas, a los trabajadores independientes y a quienes realizan labores del hogar, impactan en la demanda de alimentos y en sus precios.

De la misma manera, los gobiernos de las entidades federativas han instrumentado acciones para hacer frente a los estragos de la pandemia. El Gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, ha otorgado apoyos al ingreso de las personas trabajadoras no asalariadas y de los trabajadores eventuales, así como créditos para microempresas.

5. Otros países latinoamericanos

La OCDE, en la edición 2020 de la publicación “Evaluación y Monitoreo de la Política Agropecuaria”⁷, identifica las medidas instrumentadas en Argentina, Brasil y Chile para apoyar al sector primario durante la pandemia. En dichos países, con un PIB per cápita y con características sociales similares a las de México, las respuestas a la crisis sanitaria han sido más limitadas que en las naciones y zonas más desarrolladas de Norteamérica y Europa (Estados Unidos, Canadá y Unión Europea).

Como se menciona en dicho documento, a través del Banco Central de Brasil se decidió ampliar los plazos para pagos y liquidaciones de créditos al sector rural, particularmente de aquellos que han sido otorgados a pequeños y medianos agricultores y a productores de bienes perecederos. Se crearon líneas especiales de crédito para agricultores familiares y para medianos productores por medio de los programas del gobierno federal.

Asimismo, durante la pandemia se provee un apoyo mensual de 600 reales brasileños (104.1 dólares estadounidenses), por hasta tres meses, a trabajadores informales, desempleados, microempresarios y a las familias más pobres. Para los cónyuges que sustentan una familia, la contribución mensual es de mil 200 reales (208.6 dólares estadounidenses) por hogar.

En Chile, se otorga un subsidio único de 50 mil pesos (68.2 dólares estadounidenses) por familia al 60% de la población más pobre, de la cual quienes obtienen principalmente sus ingresos de fuentes informales tiene también acceso a un ingreso de emergencia por hasta tres meses. Se entregan despensas a las familias más pobres con niños, quienes en su gran mayoría han dejado de recibir alimentos en los comedores de las escuelas, debido al cierre de estas durante la pandemia.

En los créditos otorgados por medio de programas de gobierno a pequeños productores y agricultores familiares, las tasas de interés fueron reducidas y los plazos para pagos y liquidaciones fueron ampliados.

⁷ OCDE (OECD). 2020. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation. Trade and Agriculture Directorate Committee for Agriculture.

Finalmente, en Argentina se ha priorizado la continuidad de las operaciones de los productores y de las empresas del sector agroalimentario, por lo que han sido incluidas en la lista de servicios esenciales que no son sujetos a las limitaciones de las medidas de cuarentena y de cierres para contener la propagación del virus. También se han ido desarrollando protocolos para las empresas del sector, con la finalidad de minimizar el riesgo de contagio de los empleados.

6. Aportes de los programas, medidas y financiamiento

En general, los programas y medidas de apoyo al sector agroalimentario durante la pandemia han tenido como objetivo garantizar la oferta continua de los productos primarios en los mercados, con lo que también se ha buscado que no hubiera incrementos significativos en los precios a los consumidores, y de proveer ayuda a los productores cuyos ingresos se han visto afectados por las disrupciones en las cadenas de suministro que han afectado los precios a nivel de granja. Algunos de los instrumentos han buscado también mantener la demanda de productos agroalimentarios, la cual se ha visto afectada, en algunos casos de forma significativa, por la contracción en la actividad económica y el menor ingreso de la clase trabajadora. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional⁸, el PIB real mundial se contrajo -3.5% en 2020. Para Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y la Unión Europea el crecimiento real del PIB fue negativo de -10.4%, -4.5%, -5.5%, -3.4%, -8.5% y -7.2%, respectivamente.

En Estados Unidos, los apoyos del gobierno han evitado la caída en el ingreso de los productores agropecuarios. Un análisis del Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service)⁹ indica que, en promedio, el ingreso neto en efectivo de los productores se incrementó un 22.6% en 2020, debido principalmente a las transferencias por parte del gobierno. La parte del ingreso correspondiente a las ventas de los productos se redujo alrededor de 1 por ciento.

Sin embargo, en una encuesta semanal de la Oficina del Censo (US Census Bureau)¹⁰ un creciente número de hogares estadounidenses han reportado condiciones de inseguridad alimentaria durante la pandemia, particularmente en 2020, lo cual se vio reflejado en la demanda de algunos de los productos agroalimentarios, como los cárnicos (Cuadro 3). En este reporte se hace referencia a la carne de res, a la de pollo

⁸ www.imf.org

⁹ Schnepf, Randy. 2021. U.S. Farm Income Outlook: December 20 Forecast. Congressional Research Service. R46676. Febrero 9.

¹⁰ Encuesta de Monitoreo en los Hogares (Household Pulse Survey) (www.census.gov).

y a la carne de cerdo para ejemplificar el impacto de la pandemia en la producción y consumo de algunos de los productos del sector primario.

Según estimaciones de USDA, en 2020 el consumo doméstico de pollo y de carne de bovino se incrementó en Estados Unidos, pero en menor medida que en 2019, como puede apreciarse en el Cuadro 3. A nivel per cápita (no mostrado en el Cuadro 3) el consumo doméstico de pollo y de carne de res aumentaron apenas 1.1% y 0.5%, respectivamente, en 2020; sin embargo, en el año previo, 2019, las tasas de crecimiento habían sido 2.7% y 1.1%, por lo que hubo una desaceleración en el consumo doméstico. El consumo por habitante de carne de cerdo cayó alrededor de -1.1% en 2020.

Cuadro 3. Consumo doméstico de productos cárnicos							
(Miles de toneladas)							
Producto	País	2018	2019	2020 (a)	2021 (b)	(%) Cambio 2018-2019	(%) Cambio 2019-2020
Carne de res	Argentina	2,568	2,379	2,393	2,379	-7.4	0.6
	Brasil	7,925	7,929	7,611	7,845	0.1	-4.0
	Canadá	1,014	1,030	1,063	1,035	1.6	3.2
	Chile	497	535	485	508	7.6	-9.3
	Unión Europea	8,071	7,889	7,755	7,695	-2.3	-1.7
	México	1,902	1,904	1,870	1,895	0.1	-1.8
	Estados Unidos	12,181	12,408	12,558	12,427	1.9	1.2
Carne de pollo	Argentina	1,955	2,021	2,040	2,059	3.4	0.9
	Brasil	9,683	9,884	10,125	10,205	2.1	2.4
	Canadá	1,338	1,372	1,353	1,373	2.5	-1.4
	Chile	699	677	660	665	-3.1	-2.5
	Unión Europea	11,543	11,743	11,370	11,350	1.7	-3.2
	México	4,301	4,469	4,549	4,634	3.9	1.8
	Estados Unidos	16,185	16,702	16,960	17,035	3.2	1.5
Carne de cerdo	Argentina	665	661	658	662	-0.6	-0.5
	Brasil	3,043	3,116	2,949	3,025	2.4	-5.4
	Canadá	913	947	860	885	3.7	-9.2
	Chile	440	441	405	415	0.2	-8.2
	Unión Europea	21,258	20,424	19,668	19,960	-3.9	-3.7
	México	2,116	2,159	2,015	2,065	2.0	-6.7
	Estados Unidos	9,747	10,066	10,021	10,106	3.3	-0.4
(a) Estimado							
(b) Proyectado							
Fuente: USDA							

En 2020, el impacto de la pandemia en el consumo de cárnicos fue más acentuado en otros países (Cuadro 3). Por ejemplo, con relación a la carne de res, un producto de relativamente mayor valor que sus sustitutos, el consumo per cápita (no mostrado en el Cuadro 3) cayó sustancialmente en Brasil, Chile y México en -4.6%, -10% y -2.7%, respectivamente.

En México, el CONEVAL indica que la pobreza laboral, que se refiere al porcentaje de la población con un ingreso inferior al valor de la canasta alimentaria, se incrementó de 37.3% en el cuarto trimestre de 2019 a 40.7% en el cuarto trimestre de 2020, debido a la disminución en el ingreso real y al aumento en el valor de la canasta alimentaria¹¹. El costo mensual de la canasta alimentaria urbana y rural fue 1,615.21 pesos (78.3 dólares estadounidenses) y 1,149.18 pesos (55.7 dólares estadounidenses), respectivamente, a principios de 2020, mientras que fue de 1,679.69 pesos (81.4 dólares estadounidenses) y 1,201.87 pesos (58.3 dólares estadounidenses) en enero de 2021¹².

En lo que respecta al pollo, que es uno de los cárnicos de menor valor en la canasta alimentaria del CONEVAL, en 2020 hubo una desaceleración en el consumo, debido al menor ingreso laboral y al incremento de 15% en el precio, como se reporta en el Índice Nacional de Precios al Consumidor¹³. En 2020 el consumo per cápita de carne de pollo en México se incrementó 0.7%, que es menor a la tasa de crecimiento de 2.8% en 2019.

Por otra parte, datos preliminares indican que la pandemia no impactó en la producción de cárnicos en Estados Unidos, Chile, Argentina y México en 2020, como se muestra en el Cuadro 4. Los programas y las medidas de apoyo adicionales pudieron haber contribuido a mantener o incrementar, en algunos casos, la producción, aunque también a través de los instrumentos existentes desde antes del

¹¹ CONEVAL. 2021. Comunicado N. 2: el CONEVAL presenta información referente al Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) al cuarto trimestre de 2020. Febrero 16.

¹² www.coneval.org.mx

¹³ www.inegi.org.mx

inicio de la pandemia se continúa proveyendo incentivos al sector primario. La producción de carne de bovino y/o de pollo, sin embargo, se prevé que caiga en Canadá, Brasil y la Unión Europea.

En México, la producción de carne de bovino y de porcino se incentivaron también debido a la posibilidad de obtener mayores utilidades en el mercado exterior, por lo que las exportaciones se incrementaron en 2020, mientras que la producción del cárnico de pollo creció a la par con la demanda doméstica y las utilidades asociadas, aun cuando hubo una desaceleración en el consumo per cápita, como se mencionó.

El PIB real en México se contrajo -8.5% en 2020, como se mencionó. Sin embargo, el PIB de las actividades primarias creció en 2%, lo cual también se explica por el incremento en las exportaciones agroalimentarias¹⁴. Datos del Banco de México¹⁵ indican que las exportaciones primarias crecieron 5.19%, mientras que las importaciones agroalimentarias cayeron -5.47%. La balanza comercial agroalimentaria tuvo un superávit de 12 mil 347 millones de dólares estadounidenses, lo que significó un incremento de casi 40% con respecto a 2019.

¹⁴ INEGI. 2021. Comunicado de prensa 97/21: Estimación oportuna del PIB en México durante el cuarto trimestre de 2020. Abril 30.

¹⁵www.banxico.org.mx

Cuadro 4. Producción de productos cárnicos

(Miles de toneladas)

Producto	País	2019	2020 (a)	2021 (b)	(%) Cambio 2019-2020
Carne de res	Argentina	3,125	3,210	3,135	2.7
	Brasil	10,200	10,100	10,470	-1.0
	Canadá	1,342	1,305	1,315	-2.8
	Chile	212	220	228	3.8
	Unión Europea	7,878	7,800	7,730	-1.0
	México	2,030	2,090	2,130	3.0
	Estados Unidos	12,384	12,381	12,397	0.0
Carne de pollo	Argentina	2,171	2,190	2,220	0.9
	Brasil	13,690	13,880	14,120	1.4
	Canadá	1,328	1,290	1,315	-2.9
	Chile	681	700	700	2.8
	Unión Europea	12,560	12,200	12,100	-2.9
	México	3,600	3,725	3,780	3.5
	Estados Unidos	19,941	20,239	20,380	1.5
Carne de cerdo	Argentina	630	665	685	5.6
	Brasil	3,975	4,125	4,250	3.8
	Canadá	2,000	2,085	2,090	4.3
	Chile	530	555	565	4.7
	Unión Europea	23,956	24,000	24,040	0.2
	México	1,408	1,450	1,495	3.0
	Estados Unidos	12,543	12,841	12,963	2.4

(a) Estimada

(b) Proyectada

Fuente: USDA

7. Comentarios finales

Los programas, las medidas y los fondos de apoyo al sector agroalimentario en diferentes países durante la pandemia han buscado, entre otros objetivos, garantizar la oferta continua de alimentos, proveer ayuda a los productores cuyos ingresos han sido afectados por las disrupciones en la cadena de suministro y, mantener la demanda que ha sido afectada por la contracción en la actividad económica y la caída en el ingreso laboral.

Aunque los impactos de la crisis sanitaria en el sector agroalimentario son visibles, los países desarrollados, con más herramientas y recursos disponibles, parece que han podido afrontar de mejor manera las problemáticas, particularmente las que refieren a la mayor inseguridad alimentaria y la caída en el consumo de productos agropecuarios.

Por ejemplo, en 2020 el consumo promedio per cápita de carne de bovino en México cayó, según estimaciones de USDA, en -2.7%, mientras que, en Estados Unidos, aunque se reporta una desaceleración con respecto a 2019, hubo un crecimiento modesto de 0.5%.

Por otra parte, en 2020 el consumo per cápita de carne de pollo, que es un producto sustituto de menor valor, creció 0.7% en México y 1.1% en Estados Unidos, aunque hubo una desaceleración en ambos países con respecto a 2019; sin embargo, dicha desaceleración fue más acentuada en México, de 2.8% a 0.7%, que en Estados Unidos, de 2.7% a 1.1, como ya se mencionó.

Hay que destacar que la caída o crecimiento en el consumo medio por persona de carne de bovino, por ejemplo, no implica que todos los grupos de la población sean igualmente impactados, lo cual explica que un creciente número de hogares estadounidenses hayan reportado condiciones de inseguridad alimentaria durante la pandemia, como se señaló en el documento, aun cuando el consumo promedio por habitante de carne de bovino, que es un cárnico de relativamente mayor valor que sus sustitutos, se pudiera haber incrementado.

En general, los programas y medidas en Estados Unidos parece que han contribuido a atenuar de mejor manera la creciente inseguridad alimentaria y la menor demanda de alimentos, aunque también la población en promedio cuenta con más recursos propios que en nuestro país para poder absorber la caída en el ingreso durante la pandemia, entre otros factores que se podrían mencionar.

Por otra parte, la producción de alimentos parece no haber sido afectada en ambos países, por lo menos en lo que se refiere a los cárnicos. En México, la producción de carne de bovino y de porcino se incrementaron en respuesta a las mejores oportunidades en el mercado exterior, mientras que la producción de carne de pollo fue incentivada principalmente por las condiciones en el mercado interno, mayor demanda y utilidades.

Los programas y las medidas de apoyo adicionales posiblemente también hayan contribuido al incremento en la producción, aunque también a través de los instrumentos existentes desde antes del inicio de la pandemia se continúa proveyendo incentivos al sector primario. Las actividades en el sector agroalimentario, en su gran mayoría, han sido consideradas como esenciales durante la pandemia, lo cual ha permitido continuar abasteciendo con los productos cárnicos mexicanos al mercado internacional y al doméstico.

En lo que respecta a México, en 2021 una gran parte de los recursos adicionales con que se cuenten tendrá que ser destinados a los insumos para la campaña de vacunación, con la expectativa de que totalmente se normalicen las actividades económicas.

Con el surgimiento de nuevas variantes del virus, sin embargo, existe la remota posibilidad de que se requieran, nuevamente, estrictas medidas de autoaislamiento, cuarentena y distanciamiento social, que podrían afectar el desempeño de las actividades productivas, como fue en 2020. Entonces se tendrá que valorar la instrumentación de programas, medidas y apoyos presupuestales adicionales para el sector agroalimentario, principalmente para incentivar el consumo de los productos de la canasta alimentaria del CONEVAL, impactado significativamente por la disminución en el ingreso real y el incremento en los precios en 2020.