

Informe N° 35: Deuda externa y crisis de los sistemas agroalimentarios en ALC en tiempos de pandemia del COVID-19

Por: Jessica Enith Fajardo Carrillo (FLACSO / CONICET)

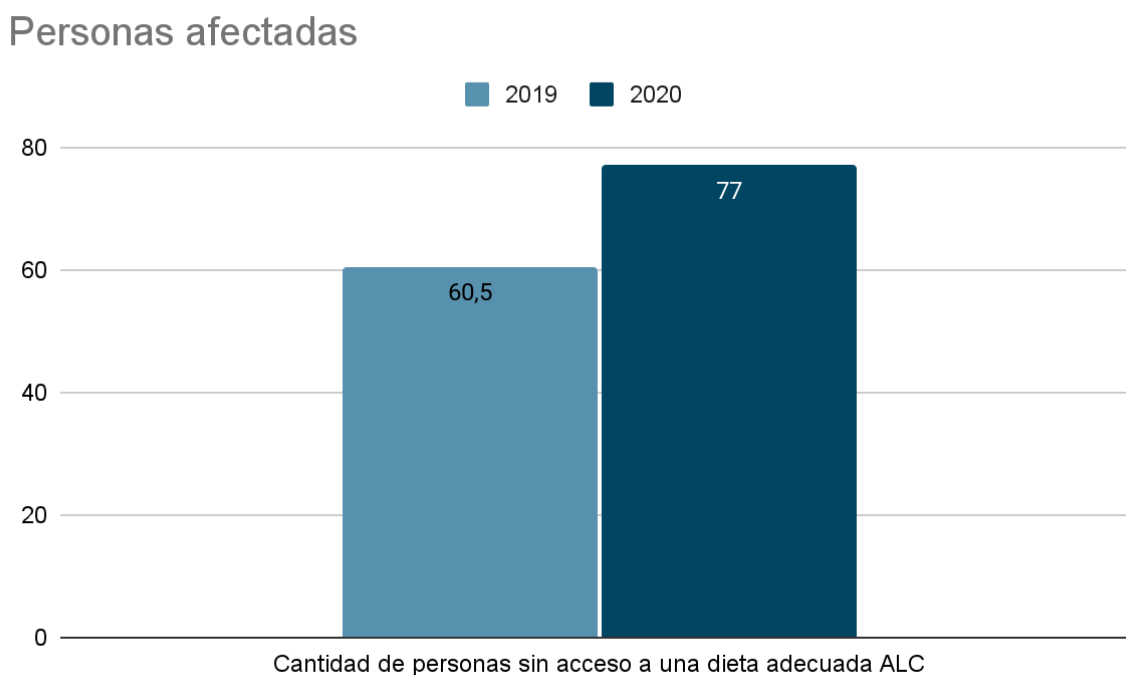
Introducción

Este trabajo tiene como objetivo ampliar el análisis hecho en el informe N° 31 “Cobertura alimentaria en Latinoamérica y el Caribe y el rol de las juventudes y las Organizaciones de la Sociedad Civil en tiempos de pandemia” (Fajardo Carrillo, 2021). En esta ocasión se hará foco en el impacto de las políticas económicas y fiscales en los sistemas agroalimentarios (SAa en adelante). Para ello se realizará un abordaje general de esta problemática y para profundizar sobre la situación agraria, se tomarán como muestra de análisis tres experiencias locales de Uruguay, México y Colombia. Los datos recogidos en los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) servirán de fuente para la caracterización de esta problemática.

Crisis alimentaria en ALC y deuda externa

Los SAa de América Latina y el Caribe (ALC en adelante) atraviesan problemas que impactan en la seguridad alimentaria. Los territorios rurales se han visto afectados por las condiciones materiales de desigualdad, que históricamente se han reproducido en la región. Antes de la pandemia del COVID-19, una gran cantidad de personas no podían acceder a una dieta adecuada. Esta situación se agravó en el 2020 y se prevé que en el 2022 “todavía habrá entre 800.000 y 2,8 millones más de personas que no podrán pagar una dieta adecuada que antes de la pandemia” (Arias, 2021, pág. 31).

Gráfico 1. Cantidad de personas afectadas por la crisis alimentaria en ALC (en millones)



Fuente: Informe “Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022” (Arias, 2021, pág. 31).

Los problemas estructurales de desigualdad¹ y la pandemia del COVID-19, son dos factores que contribuyeron a profundizar estas problemáticas: podemos observar un vínculo entre el acceso a los mercados de alimentos y las políticas económicas y fiscales (además de las medidas de restricción sanitaria). La falta de dinero es la principal causa de la crisis e implicó que el 40% de los hogares de ALC tomarán las siguientes estrategias para mitigar el hambre (Arias, 2021, pág. 32):

1. Cambiar la dieta a alimentos menos costosos.
2. Limitar el tamaño de la porción.
3. Reducir el número de comidas.
4. Pedir alimentos prestados.
5. Limitar la alimentación de los adultos en favor de los menores.

¹ Producto (en parte), por la reproducción del modelo neoliberal en algunos países de la región, que ha generado importantes escenarios de conflictividad social y que han devenido, en ciertos casos, en cambios del rumbo político.

Durante los últimos años en ALC, las decisiones gubernamentales sobre las políticas económicas y fiscales provocaron bajos índices de crecimiento “que se tradujo en aumento de la pobreza y en crecientes tensiones sociales y políticas” (Arias, 2021, pág. 34). Los estallidos sociales sucedidos durante el 2019, 2020 y 2021² y la emergencia y re-emergencia de gobiernos populares³, develan los límites estructurales del modelo neoliberal. A esto se le suma la recesión económica provocada por la pandemia del COVID-19, que profundizó la crisis de los SAa e impidió a los países de la región recuperar el crecimiento económico.

Desde el 2020 se han desplegado una serie de políticas públicas que no logran responder integralmente a las necesidades de la región. Esto responde a una multiplicidad factores, entre los cuales cabe destacar:

1. Los problemas en la recaudación tributaria: “entre marzo y mayo de 2020, los ingresos por concepto del impuesto sobre el valor agregado (IVA) cayeron más de 40% en términos reales en algunos países” (Arias, 2021, pág. 34). Esto se debe a la crisis de las estructuras productivas y de mercado: “más de 2,7 millones de empresas han cerrado y el número de personas desempleadas ha aumentado hasta situarse en 44,1 millones” (NU. CEPAL, 2021, pág. 1).
2. El déficit fiscal, producto de la deuda externa o de un acceso limitado al financiamiento internacional (pág. 34). A continuación se hará énfasis en este factor.

Actualmente ALC es la región más endeudada. Un gran porcentaje de los recursos públicos y productivos están destinados al pago de la deuda externa, dificultando el crecimiento y el equilibrio fiscal.

Cuadro 1. Indicadores de deuda externa por regiones en desarrollo (2020)

Región	Deuda bruta de la administración pública (en porcentajes del PIB)	Servicio de la deuda externa total (en porcentajes de las exportaciones de bienes y servicios)
América Latina y el Caribe	79,3	57,0
Países emergentes y en	62,9	52,5

² Ocurridos en Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y Haití.

³ Como son los casos de México, Argentina, Bolivia y Perú, y los gobiernos populares electos recientemente en Honduras y Chile.

desarrollo de Asia		
Países emergentes y en desarrollo de Europa	39,0	51,4
África Subsahariana	56,6	36,7
Oriente Medio y Asia Central	55,7	32,0

Fuente: Informe “Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después” (NU. CEPAL, 2021, pág. 3).

Los países de Centroamérica y el Caribe son los más afectados por la deuda: “de 2019 a 2020, el déficit en cuenta corriente pasó del 1,4% al 4,5% del PIB en el istmo centroamericano y del 4,8% al 17,2% del PIB en el Caribe” (NU. CEPAL, 2021, pág. 4). Además de esto, en toda la región se prevé que la caída de la inversión extranjera será entre el 45% y el 55%.

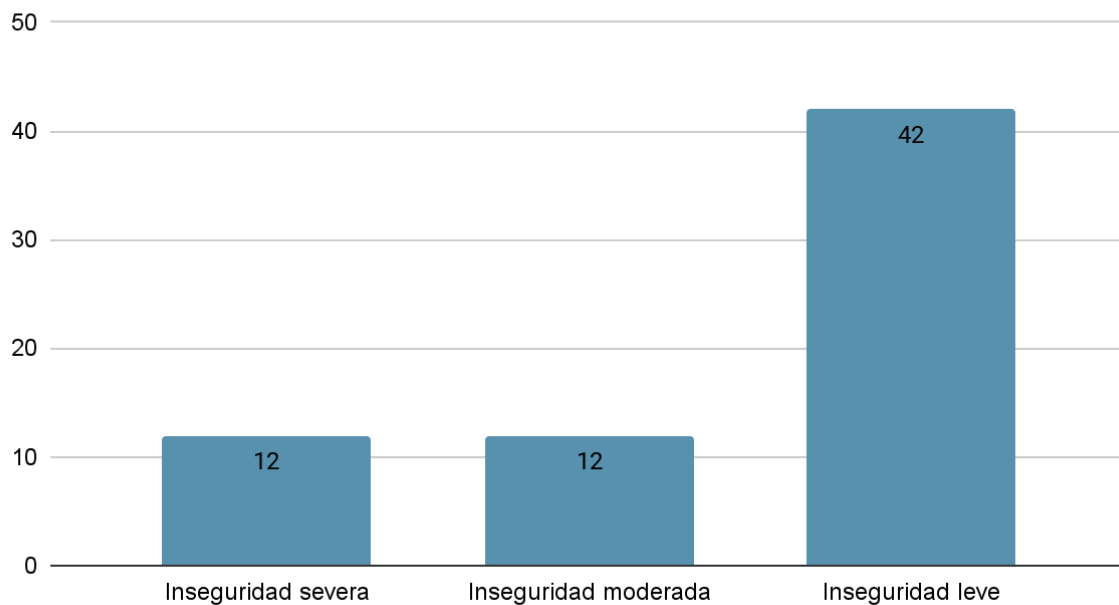
El Fondo Monetario Internacional (FMI) destinó 106.000 millones de dólares a préstamos de emergencia para enfrentar la pandemia del COVI-19. Fueron 21 países de ALC los que fueron alcanzados por esta medida: esto representa 63% del desembolso total (66.500 millones de dólares). Algunos países de Centroamérica y el Caribe no pudieron acceder a estas medidas, debido a los problemas estructurales de sus economías y la elevada exposición y vulnerabilidad a los desastres naturales (provocados por el cambio climático) (NU. CEPAL, 2021, pág. 5).

El endeudamiento y el acceso a los préstamos de emergencia, impactan en la capacidad de los países para enfrentar esta crisis socioeconómica: “los gobiernos de la región implementaron 263 medidas de protección social de emergencia en 2020. Estas alcanzaron al 49,4% de la población; es decir, cerca de 326 millones de personas, con un gasto adicional estimado en USD 86.000 millones” (Arias, 2021, pág. 24). Si bien hubo un incremento en los programas de transferencias de ingresos, esto no ha solucionado de forma integral los problemas. Respecto a los SAa, se otorgaron créditos flexibles a la producción agrícola, con reducción de tasas de interés, garantías y reprogramación financiera. También se incrementó el presupuesto de los ministerios de agricultura, a excepción de México y Brasil en donde sufrieron un recorte respecto al 2019 del 27% al 21% (pág.35).

Esto se traduce en programas de fomento agropecuario en ALC. Sin embargo, además de la transferencia de ingresos, hace falta invertir en “innovación y asistencia técnica”. Es importante señalar que, actualmente el sector agropecuario ha sufrido una disminución de sus ingresos en un 84%. Esto generó problemas de liquidez y de inseguridad alimentaria.

Gráfico 2. Índices de inseguridad alimentaria en ALC - 2021 (en porcentajes)

Índices de inseguridad alimentaria en ALC



Fuente: Informe “Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022” (Arias, 2021, pág. 36).

El 70% de la agricultura familiar no recibe ayuda de los gobiernos y se percibe que la transferencia de ingresos y subsidios no son suficientes para satisfacer sus necesidades (Arias, 2021, pág. 36).

Situación agraria en Uruguay, México y Colombia

A continuación se caracterizará la situación agraria de tres países, con el fin de demostrar los impactos de la crisis socioeconómica y de la implementación de políticas económicas y fiscales en ALC.

1. **Uruguay:** entre los años 2016 y 2019, en el mercado laboral rural se ha presentado un incremento en los índices de trabajo transitorio, generando situaciones de desprotección social y de desocupación por temporadas, y por lo tanto de

inseguridad alimentaria. Esto se da según actividades productivas: “las variaciones encontradas por rubro están asociadas a las peculiaridades de cada actividad, como la estacionalidad, los requerimientos de mano de obra por hectárea y la organización de los procesos de trabajo” (Ramírez, 2021, pág. 12). El sector hortofrutícola es el que presenta mayores índices de ocupaciones transitorias: 34.9% de los trabajadores no tienen un empleo fijo en esta área. Le sigue el rubro de forestación con 31.4%, luego el de agricultura con 26.7% y por último el de ganadería con el 19.4% (pág. 13). Esto provoca un desequilibrio en la concentración de empleo y por lo tanto en la producción y crecimiento de los SAa. Respecto al acceso del sistema social y previsional, el trabajo transitorio genera problemas de vulnerabilidad laboral. El 74.6% de los trabajadores transitorios y el 36% de los trabajadores no transitorios perciben empleos precarios (Ramírez, 2021, pág. 19).

2. **México:** de las 52 millones de personas que viven en la pobreza, el 55% viven en zonas rurales y son las mujeres indígenas y campesinas las más vulnerables. El 80% de las familias rurales sufrieron algún nivel de inseguridad alimentaria: el 10 % de la población urbana y el 20% de la rural, enfrentan desnutrición crónica. (Flores Puig, 2021, pág. 24). Esto generó la necesidad de implementar políticas públicas y programas de fomento. En la región de Bosques existe el mayor índice de “agricultores familiares campesinos de subsistencia en programas sociales, y en menor medida en programas productivos” (pág. 31). También se ve un vínculo de la población más vulnerable al Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). La relación con la política pública agraria varía según la actividad productiva de cada localidad. Por esta razón es importante que los gobiernos locales reconozcan y actúen según la heterogeneidad de los territorios.

3. **Colombia:** además de los problemas estructurales devenidos por gobiernos neoliberales, el conflicto armado agrava la situación agraria: la tierra ha sido el foco de disputa de distintos actores del conflicto, generando retrocesos en procesos de democratización agraria. El Caquetá es uno de los departamentos con más riquezas naturales y por lo tanto uno de los más afectados por los periodos de violencia. “El 34% de la población habita en la ruralidad y su economía está basada principalmente en la producción agropecuaria y la ganadería” (Gil Vega, 2021, pág. 46). Actualmente se está implementando la política pública de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado, en el marco del tratado de paz (firmado en el 2016

entre el gobierno y las FARC-EP⁴). Las situaciones de desigualdad, despojo y violencia persisten y son las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes las más afectadas: se han visto obligadas a desplazarse a los centros urbanos con sus familias y depender de la economía de los cuidados. Esto ha afectado su salud física y mental y ha dificultado la efectividad de los procesos de reparación, mediante la de restitución de tierras: “esta situación, sumada a la brecha histórica que existe en el acceso a la información y la defensa de sus derechos patrimoniales, y a la desigualdad socioeconómica que existía previamente al despojo, dificultan la recuperación económica de los hogares y la posibilidad de obtener una nueva tierra como titulares” (Gil Vega, 2021, pág. 52).

Reflexiones finales

- La deuda externa genera desequilibrios fiscales que impactan en el crecimiento de ALC, ya que más de la mitad de los recursos tributarios y productivos están dirigidos al pago de la deuda. Las problemáticas alimentarias deben ser enfrentadas con políticas públicas efectivas y que atiendan la heterogeneidad de los territorios en la región. Esto requiere redirigir una gran cantidad de recursos públicos para atender la crisis de los SAa. No es suficiente la transferencia de ingresos o el acceso a créditos de fomento. Es necesario generar cambios estructurales en las políticas económicas y fiscales, que prioricen el bienestar de las familias rurales y el crecimiento de los SAa locales, y además atiendan de forma interseccional y multidimensional la crisis socioeconómica (profundizada por la pandemia del COVID-19). Bajo este criterio los gobiernos deben renegociar sus compromisos de deuda y generar mecanismos tributarios que permitan recaudar de los sectores sociales con mayor riqueza y aliviar impositivamente a los sectores medios de la economía.
- La recesión económica provocada por la pandemia del COVID-19 no puede ser enfrentada por sectores medios de la economía. La ausencia de programas integrales de recuperación productiva y el incremento de las obligaciones impositivas, genera tensiones entre las clases medias y los sectores populares, dando lugar a la polarización y la instalación de discursos y acciones de odio contra mujeres, disidencias sexuales, migrantes, comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes y trabajadores de la economía popular. Además de aliviar

⁴ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo

impositivamente a las clases medias, es necesario generar mecanismos permanentes de apoyo para pequeños productores rurales y urbanos.

- La inversión pública en innovación y asistencia técnica a los SAa, debe convivir equilibradamente con los saberes locales de las familias productoras, especialmente de las familias indígenas y afrodescendientes. Es fundamental que los programas estatales de fomento agrario contemplen la heterogeneidad de cada territorio y capitalicen todos estos saberes y procesos colectivos, con el fin de generar formas productivas más sustentables y que garanticen la protección del medio ambiente. Es necesario revisar el sistema agroindustrial de monocultivo y de explotación minera. Para ello se debe reconocer el valor público de las luchas populares en distintos puntos de la región por el medio ambiente y la soberanía alimentaria, cómo es la minga indígena y comunitaria. De esta manera se fomenta la democratización agraria y la diversificación productiva, con el fin de transformar las condiciones materiales de desigualdad y precariedad que históricamente han sufrido los territorios rurales en ALC.
- La caracterización de los casos de Uruguay, México y Colombia demuestra las situaciones de desprotección social que sufren los trabajadores rurales, en especial las mujeres indígenas y afrodescendientes. También evidencia la necesidad de efectivizar las políticas públicas de fomento agrario, seguridad alimentaria y restitución de tierras. Es necesario que los gobiernos locales se vinculen genuinamente con los deseos, sentires y trayectorias de las familias campesinas, además de enfrentar las situaciones de violencia y despojo sufridas por las fuerzas estatales o paraestatales. De esta forma se garantiza de forma interseccional y multidimensional los derechos patrimoniales de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y la democratización de la tierra.
- Los mecanismos de integración regional deben garantizar la creación de estrategias financieras que permitan a las naciones de ALC gozar de un fondo flexible que priorice la recuperación y reconstrucción de los SAa y el desarrollo local y territorial. De esta forma se promueve la soberanía y la autonomía regional, contribuye a romper la cadena de dependencia con el FMI y a eliminar las políticas de ajuste y austeridad que este vínculo conlleva.

Durante la crisis socioeconómica de los últimos años, la Economía Social y Solidaria ha desplegado una serie de acciones que han hecho frente a los problemas agroalimentarios,

generando bienes públicos que contribuyen al desarrollo local y territorial. Las cooperativas rurales garantizan la "inclusión y la formalización de la producción familiar en las cadenas productivas" (Arias, 2021, pág. 66), desde los principios de ayuda mutua, solidaridad y cooperación. Durante los últimos años estas experiencias se han fortalecido: "en 2019, en ALC se registraron unas 108.000 cooperativas activas. Argentina, Brasil y Uruguay se destacan entre los países con mayor cantidad de cooperativas (9.782, 6.828 y 3.653, respectivamente). De este total, casi 29.000 trabajan con el sector agropecuario (26,6%); a modo de ejemplo, el peso relativo del movimiento cooperativo en cada país oscila entre el 6% y el 27% (en Brasil el 24% con 1.613 cooperativas, en Argentina el 6,7% con 654, en Ecuador el 16% con 521 y en Perú el 27% con 395)" (pág. 66). También cabe mencionar el rol de experiencias emergentes como es el cooperativismo mingüero en el departamento de Cauca en Colombia. Estos fenómenos son sustanciales a la hora de pensar la implementación de políticas públicas que promuevan SAa reparadores e inclusivos y que resuelvan estructuralmente los problemas de inseguridad alimentaria que sufren las familias urbanas y rurales. Los Estados de la región deben garantizar que estos procesos se mantengan a largo plazo, desde la participación interinstitucional y que se vinculen el cooperativismo agroalimentario con las ollas populares y comedores comunitarios que llevan adelante las Organizaciones de la Sociedad Civil y que han ocupado un lugar central a la hora de enfrentar la crisis alimentaria en la región.

Bibliografía

Arias, J. (Ed.). (2021). *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022* (CEPAL, FAO e IICA ed.).

CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47208-perspectivas-la-agricultura-desarrollo-rural-america-mirada-america-latina>

Fajardo Carrillo, J. E. (2021). *Informe N°31 | Cobertura alimentaria en Latinoamérica y el Caribe y el rol de las juventudes y las Organizaciones de la Sociedad Civil en tiempos de pandemia*. FLACSO Argentina.

<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2021/10/01/informeoppce31-septiembre/>

Flores Puig, Y. (2021). Seguridad alimentaria y agricultura familiar en el territorio, un análisis desde las políticas públicas El caso de la Sierra Norte de Chiapas en México. In

Trabajo agrario y ruralidades en transformación : agronegocio, seguridad alimentaria y género (CLACSO ed., pp. 23-41). Paola Mascheroni.

<https://www.clacso.org/boletin-5-trabajo-agrario-y-ruralidades-en-transformacion/>

Gil Vega, L. N. (2021). Las mujeres, el despojo y la restitución de tierras en Colombia Caso Departamento de Caquetá. In *Trabajo agrario y ruralidades en transformación : agronegocio, seguridad alimentaria y género* (pp. 42-63). CLACSO.

<https://www.clacso.org/boletin-5-trabajo-agrario-y-ruralidades-en-transformacion/>

NU. CEPAL. (2021). *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después* (CEPAL ed.). CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46710-financiamiento-desarrollo-la-era-la-pandemia-covid-19-despues>

Ramírez, J. (2021). Trabajadores agrarios transitorios y vulnerabilidad laboral en el Uruguay contemporáneo. In *Trabajo agrario y ruralidades en transformación: trabajo agrario y territorios* (CLACSO ed., pp. 7-22). Paola Mascheroni.

<https://www.clacso.org/boletin-4-trabajo-agrario-y-ruralidades-en-transformacion/>