

# Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe

Resumen Ejecutivo

2009





## Resumen ejecutivo

La crisis económica, junto con eventos recientes de coyuntura, ha producido un inédito escenario internacional de mayor volatilidad de los precios de los alimentos. Al mismo tiempo, en América Latina y el Caribe (ALC) se han perdido los avances logrados en la reducción de la pobreza y el hambre de la última década y media. La región enfrenta desafíos tanto de corto plazo, ligados a la desaceleración económica y sus impactos sobre el bienestar y la solidez de los presupuestos estatales, como de largo plazo, en cuanto a la necesidad de asegurar el desarrollo económico, aprovechando el potencial de la región como proveedora (y auto-abastecedora) de alimentos, pero atendiendo la conservación de los recursos naturales. Todo lo anterior se da en un escenario internacional más inseguro por la volatilidad de los mercados y por los efectos probables del cambio climático.

La CEPAL, la FAO y el IICA creen que el medio rural y la agricultura, en su sentido más amplio, desempeñan un rol protagónico para enfrentar esos desafíos. También consideran que es necesaria una visión integrada, intersectorial, de largo plazo, tal como se propone en el presente documento, acompañada de una mayor y mejor inversión que acompañe y contribuya a desencadenar una recuperación económica inclusiva.

El presente documento está organizado en tres secciones. La primera aborda los hechos estructurales que subyacen en la evolución, las tendencias recientes y las perspectivas del sector agrícola en sus cuatro grandes subsectores: agricultura, ganadería, bosques y pesca/acuicultura, con énfasis en recomendaciones de política. La segunda sección aborda, de la misma manera, el bienestar rural y la institucionalidad agrícola y rural. La tercera sección está destinada a un tema de coyuntura, de especial relevancia para la toma de decisiones en el sector, que en esta oportunidad es la volatilidad de los precios, sus causas y las incertidumbres futuras.

## Sección I – Análisis sectorial

**Contexto sectorial.** Sin olvidar su importancia económica, la relevancia del sector va más allá de su aporte al PIB, siendo la agricultura una importante fuente de ingreso de divisas y, sobre todo, un sector generador de empleo e ingresos. El sector ha mostrado un dinamismo importante en los años pasados, pero, debido a la heterogeneidad geográfica, climática y productiva, en la región se notan diferencias importantes entre países y grupos de países. Además, en el corto plazo, tanto la crisis económica, como el aumento de la volatilidad y la falta de inversión (por ejemplo, en investigación y transferencia de tecnología) limitan las oportunidades de crecimiento de la producción. Lo anterior hace que ALC tenga un potencial enorme para contribuir a la seguridad alimentaria a nivel mundial en cuanto a su componente de disponibilidad de alimentos, pero esto no asegura, per se, la reducción de la pobreza interna, especialmente en una fase de contracción de la economía. La agricultura enfrenta, además, retos como la necesidad de convertirse en un abastecedor de energía en un escenario de inestabilidad productiva debido al cambio climático. El sector necesita optimizar la eficiencia y la utilización de los recursos, a través de la incorporación de una nueva visión, enfocada a la integración sectorial.

**Agricultura.** En los años 2007 y 2008 hubo diferencias intrarregionales, con países ganadores y perdedores en cuanto a sus términos de intercambio agrícola. A pesar del aumento esperado en la demanda de productos agrícolas, el incremento en los precios internacionales de los commodities agrícolas podría no reflejarse en los precios pagados al productor, pero sí aumentarían sus costos de producción. Para que ALC aproveche su potencial en la producción de alimentos y biocombustibles, debe adoptar políticas no solamente sectoriales, sino integrales, que provean bienes públicos

(investigación, transferencia de tecnologías, servicios públicos, etc.) y servicios de apoyo para aumentar las ventajas competitivas de la agricultura comercial y potenciar la inclusión y la contribución de la pequeña y mediana agricultura, que cumple un papel determinante en la producción agrícola y el empleo sectorial en ALC. Además, la región debe buscar soluciones para adaptarse y mitigar el cambio climático, invertir en infraestructura productiva y orientarse eficazmente en la pequeña agricultura con instrumentos de política diferenciados, que atiendan a la cantidad y calidad de sus activos.

**Ganadería.** La producción ganadera se beneficiará del crecimiento de la demanda interna y mundial de productos de origen animal. Además, la producción a pequeña escala proporciona empleos y seguridad alimentaria para millones de personas en la región, pero necesita políticas e inversiones específicas que fortalezcan su rol productivo y social. La importante posición del sector como exportador a nivel mundial se ha logrado, en gran medida, con graves consecuencias ambientales, pero la producción será insostenible en el largo plazo, si no se puede aumentar la productividad mediante la reducción de los impactos ambientales. Aumentar la productividad en forma sostenible es posible porque existen las tecnologías que lo permiten. Los productores necesitan políticas que premien el uso sostenible de los recursos, así como una mejor sanidad animal para mejorar la producción y reducir el impacto de las zoonosis. Por esto, se requiere inversión en investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías, así como en líneas de crédito para que los ganaderos comerciales, incluidos los pequeños, puedan recuperar áreas degradadas, incorporar sistemas sostenibles agro-silvo-ganaderos y mejorar la productividad, reduciendo así la presión sobre el medio ambiente. Los sistemas de pago por servicios ambientales pueden contribuir a movilizar los recursos que permitan a los productores incorporar tecnologías que mejoren la eficiencia en la utilización de los recursos y respondan, en el mediano o largo plazo, a una creciente demanda de productos capaces de reducir su huella de carbono.

**Pesca y acuicultura.** El sector tiene ventajas comparativas que permiten proyectar un crecimiento

rápido de su importancia económica en la región. La pesca y la acuicultura de pequeña escala contribuyen de forma importante al empleo y la seguridad alimentaria del medio rural de varios países de ALC. En años recientes, tanto la pesca como la acuicultura han evidenciado vulnerabilidad y riesgos, si no se ha logrado gestionar, de manera responsable y sostenible, los recursos naturales que están en la base de estas actividades. El fortalecimiento de las capacidades para la adopción de tecnologías de explotación sostenible y la integración con otros sectores productivos son fundamentales para lograr un desarrollo duradero. Además, el fortalecimiento de sistemas de inocuidad y trazabilidad de los pequeños productores permitiría asegurar la competitividad a través de la incorporación a cadenas de valor y mercados. Estos elementos, junto con el fomento de organizaciones y clusters, ofrecerían al sector un mejor desarrollo y la oportunidad para lograr una autosuficiencia productiva, una sostenibilidad económica y una mejor calidad de vida para las empresas y los trabajadores.

**Bosques.** El sector sufre la falta de información actualizada y confiable. A pesar de ello, tiene una relevancia económica muy importante en ALC, especialmente en el Cono Sur que, por la escala de los países, es un actor importante en la producción y exportación forestal y posee muy buenas perspectivas para su expansión en los próximos años. Las políticas públicas deben ser fortalecidas para valorar el gran potencial del sector para producir externalidades ambientales, económicas y sociales positivas. Este potencial se expresa de mejor manera, cuando se presta atención a las sinergias del sector forestal con otras actividades de producción y servicios. Los bosques también son un recurso natural estratégico, capaces de proporcionar servicios irremplazables, tales como fuente de biodiversidad, captura de carbono y protección del agua y el suelo. El cumplimiento de los mecanismos capaces de identificar y pagar por dichas externalidades debe ser una prioridad de los gobiernos de la región. El desarrollo del sector solo se puede lograr, cuando los actores que trabajan y viven del bosque estén involucrados en el diseño de políticas para su manejo y las personas o las comunidades puedan ver reconocidos sus derechos de propiedad y de uso, siempre y cuando este último sea sostenible.

## Sección II - Bienestar rural e institucionalidad

**Bienestar rural.** La agricultura y las áreas rurales constituyen una fuerza impulsora del desarrollo económico, y los gobiernos deben prestarles mayor atención para la reactivación de sus economías. Al mismo tiempo, los donantes deben cumplir con los recientes compromisos financieros de cooperación internacional en agricultura. Los precios de los alimentos al alza podrían representar una oportunidad para los agricultores familiares de pequeña escala para contribuir al desarrollo rural, pero solo si los gobiernos proveen apoyo efectivo a través de paquetes de políticas de corto, mediano y largo plazos. Los gobiernos de la región deben invertir en políticas integradas de protección social, seguridad alimentaria, desarrollo rural y protección ambiental que les ofrezcan a los pobladores rurales oportunidades para producir más alimentos y obtener, de manera sostenible, mejores ingresos, reduciendo, al mismo tiempo, los impactos ambientales negativos y los riesgos sociales. Además, un esfuerzo mayor es necesario en el desarrollo y la transferencia de tecnologías que consideren, entre otros, los nuevos desafíos del cambio climático, en la creación de bienes públicos en las áreas rurales y en el mejoramiento del acceso a activos productivos. Esas políticas podrían no mostrar beneficios “de la noche a la mañana”, pero en el largo plazo son necesarias para proteger a los más vulnerables de la sociedad frente a la volatilidad de los precios, para mejorar la seguridad alimentaria y para reducir la migración de los jóvenes y la fuga de capacidades desde el medio rural a las ciudades. Al darles a los jóvenes rurales esperanza en el futuro y romper el círculo de la pobreza, los gobiernos estarán haciéndoles un favor a las generaciones futuras.

**Arreglos institucionales.** El proceso de cambio en la institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural ha sido analizado y planificado en algunos países de la región. La modernización institucional es un imperativo y los gobiernos deben asignarle prioridad y recursos. El nuevo paradigma del desarrollo rural está orientado a la integración territorial que supera la visión sectorial.

Además, hay ajustes en los marcos legales y en las organizaciones y nuevas formas de trabajo que privilegian la concertación, la descentralización y la participación de nuevos actores de la sociedad civil. Los nuevos marcos legales y arreglos institucionales atienden también la problemática relacionada con la seguridad alimentaria y, en algunos casos, la pequeña y mediana agricultura con escasez de activos. El análisis de las estructuras de mercado en cadenas agroalimentarias clave de la región da muestra de una creciente concentración en eslabones donde hay mayor integración de valor y conocimiento, así como en lo que corresponde a la logística y distribución. Sin embargo, hay una atomización de actores, generalmente pequeños productores y consumidores, con poco nivel de organización y negociación. En este contexto, la observancia de prácticas que limitan la competencia es cada vez más frecuente en el sector agroalimentario. Asimismo, es necesario poner atención a un fenómeno creciente de apropiación de tierras que se viene observando en la región por parte de operaciones de adquisición de Estados y multinacionales, añadiendo un potencial factor de conflicto.

## Sección III - Volatilidad de los precios de los productos agrícolas

**Volatilidad.** La volatilidad de los precios de la mayor parte de las materias primas alimentarias se ha agudizado, sobre todo durante el 2008, como consecuencia de la presencia de nuevos factores, que se estima seguirán influyendo en el mercado mundial en el mediano e incluso en el largo plazo. Los países que se han especializado en un número limitado de productos agrícolas de exportación se ven especialmente expuestos a los efectos de la volatilidad. Además, la acentuada incertidumbre plantea el riesgo de desincentivar la producción y las inversiones del sector agrícola, debilitando la oferta alimentaria local y profundizando el desafío de la seguridad alimentaria para las familias más pobres. En este escenario, el Estado juega un papel clave, tanto

en el control de la volatilidad como en la mitigación de sus efectos más graves sobre grupos vulnerables.

**Transmisión de los precios.** Los efectos reales de la volatilidad de los precios internacionales en los mercados locales y a nivel de ingreso de los agricultores son bastante desconocidos y relativamente poco estudiados. Dos estudios intentan interpretar estos fenómenos y ofrecen la posibilidad de hacer algunas consideraciones. La transmisión de precios se verifica en algunos mercados más que en otros, dependiendo sobre todo de las políticas proteccionistas y de las fallas de los mercados mayoristas. Si bien la transmisión de los precios internacionales a los mercados internos en el largo plazo permite una mejor asignación de recursos, en el corto plazo esta puede afectar y complicar, significativamente, la toma de decisiones del productor. Finalmente, con base en algunos datos disponibles, ciertos productores se habrían beneficiado de los mayores precios de los productos vendidos, aun con el incremento en los costos de producción. Por lo tanto, en algunas áreas y bajo ciertas condiciones los agricultores más eficientes habrían mejorado sus ingresos netos.

**Opciones de políticas.** La producción agrícola demanda inversiones de largo plazo, pero el mercado no ofrece hasta ahora mecanismos de protección del ingreso que vayan más allá de uno o dos ciclos agrícolas. Parece necesaria entonces la participación del gobierno para asegurar el ingreso de grupos sensibles (productores y consumidores), conforme a sus propios objetivos de política. Los objetivos de corto plazo y los efectos de largo plazo deben ser adecuadamente sopesados en la adopción de políticas por parte de los gobiernos, de manera que las herramientas aplicadas representen avances efectivos hacia la reducción de la vulnerabilidad de los segmentos afectados, y se eviten aquellas medidas que puedan resultar finalmente contraproducentes al promover un mayor proteccionismo o un incremento de las distorsiones de mercado. Al mismo tiempo, las acciones de gobierno deben considerar la complejidad de los impactos socio-económicos que genera la volatilidad de precios. Las políticas gubernamentales, para hacer frente a tal complejidad, tienen que generar sinergias y evitar la falta de coordinación que pueda limitar los efectos positivos de las inversiones públicas y privadas.