Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas:

una mirada hacia América Latina y el Caribe

2017-2018

Resumen Ejecutivo

Naciones Unidas
CEPAL

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

IICA

Resumen Ejecutivo

Esta edición del documento "Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural de las Américas 2017-2018" se divide, al igual que todas las ediciones anteriores, en cinco capítulos básicos. Además, esta edición tiene la particularidad que incluye un capítulo adicional sobre la potencial contribución de los sistemas agroalimentarios para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

Capítulo I. Contexto macroeconómico: Se analizan las tendencias y las perspectivas de los mercados financieros y macroeconómicos, que determinan el contexto en que se desenvolverá la agricultura de las Américas.

Capítulo II. Contexto sectorial agrícola: Se inicia con un análisis de los principales agregados agrícolas de la región (contexto sectorial), luego del cual se detallan las tendencias y las perspectivas sectoriales de la agricultura, la ganadería, la pesca y los bosques.

Capítulo III. Bienestar rural: A partir de los datos de encuestas de hogares de doce países de América Latina y el Caribe (ALC), se analizan las tendencias del bienestar rural antes y después de la crisis financiera mundial, centrándose en la pobreza, la desigualdad de ingresos y las medidas no monetarias del bienestar.

Capítulo IV. Políticas e institucionalidad: Se realiza un repaso de las tendencias de las políticas para la agricultura en ALC y en sus principales socios comerciales, haciendo énfasis en los principales apoyos recibidos por el sector.

A continuación, se presenta una sinopsis de cada uno de los capítulos del documento:

Capítulo I: Contexto macroeconómico

El crecimiento de la economía mundial parece estar acelerándose. Tras el débil resultado de 2016, las proyecciones sugieren que la actividad económica global repuntará en 2017 y 2018, con mejoras generalizadas en los países. No obstante, el crecimiento seguirá presentando debilidades e incertidumbres, sobre todo en algunas economías avanzadas y en los países exportadores de materias primas.

Durante la primera mitad de 2016 la economía mundial tocó fondo, con una tasa de crecimiento que, anualizada, indicaba uno de los peores desempeños del período post-crisis. No obstante, a partir del segundo semestre el producto interno bruto (PIB) global cobró algo de ímpetu, sobre todo gracias al repunte observado en las economías avanzadas. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2016 la tasa de crecimiento mundial cerró en 3,1 %, con una tendencia decreciente respecto de los años anteriores, pero con una importante y esperanzadora aceleración hacia los últimos meses del año.

Sin embargo, la situación en las economías emergentes y en desarrollo es menos prometedora, debido sobre todo a la tendencia decreciente que han tenido los precios de las materias primas en los últimos años y a la desaceleración de la economía china. En América Latina, al impacto de los bajos precios de las materias primas se han sumado otros factores, como la aparición de crisis políticas internas en diversos países de la región, la incertidumbre frente a la política comercial

de los Estados Unidos y la necesidad de ajustes fiscales más prolongados, debido a la reducción de los ingresos fiscales provenientes del comercio de materias primas. De hecho, entre 2014 y 2016 América Latina y el Caribe (ALC) mostró un desempeño muy por debajo del conjunto de economías emergentes, China e India. El débil desempeño económico de la región en 2016 se debió principalmente a la caída de la inversión y del consumo en los países de América del Sur.

El crecimiento del comercio en 2015-2016 fue inferior al crecimiento del PIB mundial, algo casi sin precedentes en las últimas décadas, aunque a fines de 2016 empezó a repuntar como resultado del aumento de la inversión. Los países exportadores de materias primas, en particular, presentaron una contracción drástica de la inversión y las importaciones a lo largo de 2016, un patrón similar al observado en 2015. El débil crecimiento del comercio global en los últimos años ha tenido un impacto directo en el comercio de ALC, que en 2015-2016 presentó su peor desempeño en ocho décadas (CEPAL 2016b). La moderación en la caída de los precios de las materias primas en 2016 y las mejoras en 2017 deberían impactar positivamente en los términos de intercambio regionales.

Las perspectivas de crecimiento de la economía mundial se han ido ajustando ligeramente al alza, gracias a la recuperación de la inversión, los precios de las materias primas y la actividad del sector manufacturero. Se prevé que el crecimiento económico mundial, de 3,1 % en 2016, aumente a 3,5 % en 2017 y a 3,6 % en 2018. En ALC la recuperación de la actividad regional se prevé más débil de lo previsto a finales de 2016, con crecimientos esperados de 1,1 % en 2017 y de 2,0 % en 2018, aunque con diferencias marcadas entre países. También se espera que el comercio internacional vuelva a crecer, pero las recientes tendencias proteccionistas han generado nuevas incertidumbres y riesgos en torno al futuro de la economía mundial.

Capítulo II: Análisis sectorial

i. Contexto sectorial agrícola

A largo plazo (diez años), un grupo importante de países (ente ellos Chile, Colombia, Guyana, Perú y República Dominicana) ha mostrado crecimientos sostenidos del volumen de la producción y de los ingresos agrícolas reales. Por otra parte, en países agroexportadores netos de América del Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay) la producción aumentó, pero los ingresos reales cayeron, debido a que estos países se especializan en la producción de cereales y oleaginosas, cuyos precios internacionales se desplomaron en los últimos tres años. Otro grupo de países (la mayoría del Caribe: Belice, Bahamas, Barbados, Dominica, San Cristóbal y Nieves) presentó tasas negativas de crecimiento de los volúmenes de producción y los ingresos agrícolas reales, provocadas fundamentalmente por sequías, enfermedades y plagas.

Los datos preliminares para el año 2016, respecto al 2015, indican que la producción agrícola creció en varios países de ALC. El valor agregado agrícola (VAA, en moneda local constante) creció 10 %, 7,9 %, 5 %, 4,5 %, 4,1 % y 3 % en República Dominicana, Santa Lucía, Costa Rica, Brasil, México y Haití, respectivamente. Esos porcentajes de crecimiento contrastan con los observados en Guyana (0,3 %), Colombia (0,5 %) y Chile (3,2 %), cuya tasa de crecimiento de 2016 fue menor a la de 2015. Por otra parte, varios países del Caribe fueron afectados por el huracán Mathew y por la enfermedad de Pierce en el sector de los cítricos (enverdecimiento).

Las proyecciones de cambio en el VAA en 2017 son conservadoras; se estima que serán de aproximadamente 4,9 % para Santa Lucía, 3,5 % para Chile, 3,2 % para México, 2,3 % para Costa Rica, 2,1 % para Colombia, 2 % para Brasil y 1,9 % para Guyana. En otros países las expectativas son menores al 1,5 %.

Por otra parte, los precios internacionales de los productos básicos (en dólares y ajustados por la inflación) muestran una tendencia al alza, excepto los de los cereales. En promedio, los precios de los cereales, anualizados a febrero de 2017, bajaron 6,2 %, siendo la primera vez en más de una década que los precios de los granos presentan un comportamiento distinto del de los precios de los otros grupos de alimentos. La mayoría de los precios que subieron en dólares constantes lo hicieron en menor proporción en monedas locales.

En lo referente al comercio agroalimentario, en 2015 las exportaciones mundiales agroalimentarias (capítulo 1-24 del Sistema Armonizado) cayeron 11,2 % con respecto al año anterior; sin embargo, en ALC solo cayeron 7,7 %, lo que confirma que el desempeño de esta región fue mejor que el de otras regiones del mundo.

Dentro de ALC, la subregión Central mostró la disminución más baja de sus exportaciones (2,6 %), debido en parte a la cercanía de los países que la integran a los Estados Unidos, cuya economía está en recuperación. Le siguieron en orden descendente la subregión Caribe, cuyas exportaciones agroalimentarias experimentaron una caída de 6,3 %; la subregión Andina, con una tasa de decrecimiento de 6,5 %, y finalmente la subregión Sur, cuyas exportaciones disminuyeron 10,5 %, principalmente como resultado de la reducción de las exportaciones de oleaginosas. Debido al peso comercial de la subregión Sur, esta fue la responsable del 93 % de la caída en las exportaciones agroalimentarias de ALC.

Los datos preliminares muestran que en 2016 se dio una recuperación del crecimiento de las exportaciones agroalimentarias de ALC. Según datos espejo del ITC (2017), en 2016 las exportaciones agroalimentarias a nivel mundial cayeron 3,58 %. Por otra parte, de acuerdo con datos oficiales de 2016 de doce países de ALC reportados en la base de datos COMTRADE al momento de la edición de este documento (ONU 2017), las exportaciones agroalimentarias de la región solo habrían descendido 0,04 %, lo que es poco significativo en comparación con la caída en las exportaciones agroalimentarias a nivel mundial y con la disminución observada en las exportaciones totales de mercancías de ALC (de -2,55 %) en el mismo período.

ii. Agricultura

La caída en los precios internacionales, aunada a condiciones climáticas poco favorables, ocasionó que en 2016 los principales productores y exportadores de oleaginosas y cereales de las Américas experimentaran caídas en sus niveles de producción y exportación. A ello influyó sobremanera las bajas en la producción de cereales secundarios y arroz en América del Sur. La reducción de la producción de maíz en Brasil fue compensada con creces por el aumento de la producción de maíz que tuvo lugar en Argentina, EE. UU. y Canadá y de la producción de trigo en EE. UU., Canadá, Argentina y Brasil. Caso contrario sucedió en México y la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe, donde el 2016 fue un año de recuperación de la producción de cereales, luego de haber experimentado fuertes impactos por el fenómeno de El Niño en 2015 y el primer semestre de 2016. Este fenómeno redujo hasta en 20 % la producción de maíz y otros granos básicos (arroz y frijoles) en algunos países de esta región (Honduras y Nicaragua, por ejemplo). Aun cuando la mayoría de los países de Centroamérica recurrieron a las importaciones para alivianar el impacto de El Niño en los precios domésticos de los granos básicos, en algunos casos las compras en los mercados internacionales no fueron realizadas con la rapidez y la agilidad requeridas, ocasionando desabastecimientos momentáneos e incrementos en los niveles de los precios durante 2015 y el primer semestre de 2016.

En lo referente a cultivos tropicales, los cambios en las condiciones climáticas y en el desempeño

de los competidores internacionales durante 2015-2016 les permitieron a algunos países de ALC mejorar su posicionamiento en los mercados. Un ejemplo es el aguacate, cuyas exportaciones mundiales han crecido a una tasa anual promedio de 15 % en la última década y del cual México se ha consolidado como el principal exportador (46 % del mercado mundial), gracias al crecimiento promedio anual de 17 % de sus exportaciones. Además del aguacate, se han presentado recuperaciones importantes en el café y el cacao principalmente. En café, por ejemplo, la recuperación de la roya y la mejora de las condiciones climáticas favorecieron que países como Colombia, Honduras, Perú, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica lograran incrementar su participación en el mercado mundial de café (aunque Brasil y México experimentaran grandes caídas). Una situación similar sucedió con el cacao. Varios países de ALC, tales como Ecuador, Perú, República Dominicana y Colombia, recuperaron terreno perdido en el mercado mundial de este producto, gracias a que las tasas regionales de crecimiento de la producción y exportación fueron superiores al promedio mundial (aunque Costa de Marfil, Ghana, Nigeria y Camerún siguen dominando ampliamente el mercado). Situación contraria experimentaron los países de ALC en el mercado mundial del banano; aunque ALC sigue siendo la principal región productora y exportadora de ese cultivo, los países africanos mantuvieron durante 2015-2016 un crecimiento acelerado que les hizo ganar participación en el mercado.

Como consecuencia de la variabilidad climática y de la intensificación de los monocultivos, durante el período 2015-2016 reaparecieron plagas y enfermedades vegetales en algunos países de ALC, lo que redujo sustancialmente su potencial agrícola.

En cuanto a las perspectivas, a corto plazo se espera que la subregión Sur experimente incrementos en la producción de sus cultivos de mayor importancia (principalmente maíz y oleaginosas), gracias al aumento del área cultivada y los rendimientos, que se dará como consecuencia de las condiciones climáticas favorables y del incremento de los precios internacionales. El aumento de la producción en Suramérica (principalmente en Brasil y Argentina) compensaría la reducción potencial en América del Norte (en especial de trigo en EE. UU. y Canadá). Ese buen desempeño le permitirá a América del Sur ser protagonista en el crecimiento del comercio mundial de cultivos. Esto se dará como consecuencia de la recuperación de los principales consumidores globales, gracias a la cual podrá incrementar su participación en las exportaciones mundiales de cereales y oleaginosas.

A largo plazo, se espera que disminuya la tasa de crecimiento de la demanda de granos y oleaginosas de ALC, debido principalmente a la reducción de las tasas de crecimiento de la población mundial, de las economías de los mayores demandantes de alimentos y del uso de cultivos para combustible, así como a las políticas de autosuficiencia que pueden llevar a cabo las principales potencias agrícolas. Complementariamente, y debido a la disponibilidad de tierras aptas para incorporar a la agricultura, se prevé que algunos países de ALC incrementarán su participación en la producción y exportación de cultivos en el ámbito mundial, dentro de los cuales sobresalen EE. UU., Canadá, Brasil y Argentina.

En este escenario, la producción y el comercio de cultivos de ALC presentan grandes desafíos que obligan a los países de la región a trabajar en la elaboración de políticas dirigidas a incrementar la productividad, reducir la inequidad a lo interno de las cadenas agroalimentarias y fortalecer la resiliencia y la reducción del impacto ambiental de los sistemas productivos. Estas tres acciones son fundamentales para que la agricultura de la región desarrolle todo su potencial para contribuir a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030.

iii. Ganadería

La producción ganadera de ALC mantiene un rápido ritmo de crecimiento. Aunque los países de la región solo cuentan con el 9 % de la población mundial, producen alrededor de una cuarta parte de la carne y de las aves de corral del mundo. Además, la región aporta aproximadamente el 10 % de la producción mundial de huevos y leche y cerca del 7 % de la de carne de cerdo del mundo. ALC está emergiendo claramente como una importante región proveedora de proteína animal. Este crecimiento sucede en un momento en que las preocupaciones sobre la escasez de recursos, el cambio climático y la necesidad de un desarrollo más equitativo cobran cada vez más importancia, tal como lo plantea la Agenda 2030. El rápido aumento de la producción ganadera y de carne en ALC es más el resultado del crecimiento de los inventarios que de la adopción de tecnologías para incrementar el rendimiento. En la actualidad varias cuestiones conexas están afectando la industria pecuaria en ALC, entre las que se incluyen la incertidumbre política, la inversión extranjera en la agricultura, la tecnología y las enfermedades animales.

Sin embargo, el crecimiento continuo de la industria ganadera de ALC dependerá cada vez más de la eficiencia derivada de la adopción de tecnologías y la integración vertical. La intensificación, la sostenibilidad, los impactos ambientales, el cambio climático y las políticas gubernamentales afectarán el ritmo y la trayectoria de la expansión de la producción. Entre los factores clave del desempeño esperado de la industria cárnica de la región figuran los bajos precios de los granos, la intensificación de la producción, el aumento de los ingresos per cápita, un cambio continuo de las preferencias de los consumidores de carne de vacuno y ovino a carne de pollo y cerdo, y políticas diseñadas para estimular la producción y minimizar el impacto ambiental.

La ganadería es uno de los subsectores agrícolas que ha mostrado un crecimiento más rápido en los países en desarrollo; sin embargo, las experiencias muestran que dicho crecimiento per se podría no traducirse automáticamente en beneficios para los pobres. A fin de que el crecimiento del sector ganadero contribuya de manera más eficiente a aliviar la pobreza, las estrategias deben prestar especial atención a la eliminación de los factores que limitan el acceso de los hogares rurales a los activos, en particular a la tierra y el capital. A medida que los productores de pequeña y mediana escalas intensifican su producción, crecerá la demanda de servicios, insumos, piensos y recursos genéticos, lo que requerirá una mayor participación del sector privado, que deberá complementar los servicios del sector público.

Considerando el rápido crecimiento de la industria ganadera de ALC, las enfermedades animales representarán una amenaza constante. Esto podría agravarse por el cambio climático, que generará nuevos problemas asociados a la expansión o el resurgimiento de enfermedades. Los países continuarán fortaleciendo sus sistemas de vigilancia y de atención a emergencias sanitarias en todos los niveles, con el reto principal de hacerlos llegar a los pequeños productores ganaderos. Dado que muchas enfermedades de los animales atraviesan fácilmente las fronteras, una cooperación multinacional eficaz resultará útil para su vigilancia y control. Por otra parte, será necesario reforzar los estándares mínimos fijados por instituciones regionales, subregionales y nacionales para atender crisis transfronterizas de sanidad animal e inocuidad de los alimentos, así como mejorar en particular la eficacia de las acciones de las etapas de anticipación (monitoreo y preparación).

Para enfrentar los desafíos que implica el desarrollo sostenible del sector pecuario, se requiere implementar estrategias integrales de políticas públicas y trascender el ámbito

sectorial en cuanto a inversión, financiamiento, innovación, desarrollo sostenible e inclusión social. El desarrollo sostenible del sector ganadero implica optimizar su desempeño, interrelacionando aspectos asociados a la producción, el ambiente y la justicia social. Para ello se deben formular e implementar iniciativas que contribuyan a aprovechar más eficazmente los recursos, a fortalecer la resiliencia, a garantizar la equidad y la responsabilidad social de la actividad ganadera, a robustecer los marcos de políticas públicas que favorecen el desarrollo de una ganadería sostenible, a afianzar y articular las capacidades institucionales de los organismos encargados de abordar las interacciones entre la ganadería y el ambiente y a promover la generación y la adopción de tecnologías productivas para una ganadería sostenible. Ello obedecería a los ODS como un consenso entre gobiernos y actores diversos en pos de una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Los productores pecuarios familiares son agentes centrales del desarrollo y cumplen un rol estratégico para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el sector rural. Impulsar la integración de estos productores en los mercados contribuirá no solo a satisfacer la demanda futura de alimentos de origen animal de alta calidad, sino también a generar oportunidades para que los productores avancen en la escala social y, eventualmente, salgan de la pobreza.

iv. Pesca y acuicultura

La producción pesquero-acuícola de América Latina mantiene un ritmo de crecimiento superior a las tasas promedio de otras regiones del mundo, impulsada fundamentalmente por la acuicultura, aprovechando que la región posee la mayor superficie con potencial de expansión a escala global.

La acuicultura regional mantiene en forma sostenida un ritmo de expansión que supera el 6 % anual en términos de volumen, impulsado por el incremento en la producción de las especies tradicionales de la acuicultura industrial (salmones en Chile y tilapias en América Central, principalmente en Honduras y Costa Rica). La producción de camarón cultivado, sin embargo, no ha mostrado la misma tendencia, situación explicable por los bajos precios en los mercados internacionales por causa de la contracción económica global y un exceso de inventarios.

Diversas especies emergentes cuyo volumen de producción ha venido aumentando han ganado espacios de mercado, como la almeja concha de abanico (Perú) y algunas especies amazónicas (el paiche, el surubí y el pintado) en Brasil. La consolidación gradual de la tecnología para el cultivo de esas especies ha estimulado una mayor inversión y la expansión de la superficie acuícola.

Por otra parte, la producción de la pesca de captura ha mantenido una tendencia decreciente durante los últimos años, a partir de sus niveles máximos históricos de producción de fines de la década de 1990. Esa tendencia ha sido influenciada por la importante disminución de la pesquería más importante, la de la anchoveta peruana, atribuida fundamentalmente a efectos asociados al clima. Otras pesquerías marinas, como la del jurel chileno, también han mantenido una tendencia decreciente en términos de volumen, lo que ha obligado a las autoridades rectoras de la actividad a mantener una baja cuota de captura máxima permisible.

Otras pesquerías, como la de langosta en el Caribe y la de camarón en el Atlántico (México, América Central y Colombia), se han mantenido estables, con la prohibición de incorporar nuevas embarcaciones a las faenas de pesca en todos los países; este también ha sido el caso de la pesquería del langostino argentino.

En cuanto a las pesquerías de aguas interiores (lagos, lagunas y ríos), en general su volumen de producción ha aumentado, aunque ha habido drásticas reducciones en algunas

cuencas importantes, como la Orinoquía colombiana. La pesca en estos ecosistemas continúa siendo la base de la seguridad alimentaria de miles de familias, muchas de ellas de pueblos originarios. Dada la amplia dispersión geográfica de estas comunidades, es muy probable que la información oficial disponible subestime de forma importante tanto la producción como la cantidad de pescadores que dependen de esta actividad en la región.

Ambos subsectores, la pesca y la acuicultura, enfrentan retos comunes en el futuro inmediato, como los efectos negativos del cambio climático y una débil institucionalidad. De manera particular, la pesca ilegal y la sobreexplotación continúan amenazando la sostenibilidad de los recursos pesqueros, mientras que la acuicultura se enfrenta a elevados precios en los insumos de producción.

El incremento sostenido de la demanda global de productos pesquero-acuícolas continuará impulsando la expansión acuícola en la región; es importante, por lo tanto, promover políticas de fomento, particularmente de pequeños productores, para maximizar los beneficios sociales de la economía basada en las aguas nacionales; es decir, la economía azul.

v. Bosques

El área total de bosque de ALC asciende a 935,5 millones de hectáreas, lo que corresponde al 46 % de la superficie total. A pesar de esta abundancia, la región aún no ha encontrado la vía para aprovechar de manera sostenible este importante recurso. Si bien la tasa de pérdida forestal se está desacelerando, pues en el último cuarto de siglo ha caído a casi la mitad, siendo actualmente del orden del 0,23 % al año, aún se constituye en una tasa elevada en relación con la tasa global anual de 0,13 %. Esto contrasta con la reducida cantidad de superficie de bosque plantado, que se ha incrementado del 1 % al 2 % de la cobertura forestal en el mismo período, pero que es baja en relación con el valor mundial del 7 %. Al margen de estos datos, la importancia de los bosques para la conservación de los servicios ambientales y para el desarrollo sostenible se expresa en parte en las acciones tomadas por los países de la región para promover su conservación y uso sostenible. Esto se evidencia en el incremento del área de bosques en áreas protegidas, que pasó de 114,6 millones de hectáreas en 1990 a 305,4 millones de hectáreas en 2015 (32,8 % de la superficie de bosques). Además, la función principal declarada de aproximadamente el 18 % de los bosques ha sido la de protección y conservación de la biodiversidad, y se estima que 147 millones de hectáreas de bosque se encuentran bajo un plan de manejo oficial.

Los bosques permiten diversificar el ingreso de las poblaciones rurales, especialmente de las más vulnerables. Sin embargo, en muchos casos no se registran el uso, el intercambio y el comercio de productos forestales madereros y no madereros, que generan ingresos relevantes para una gran parte de la población rural de algunos países y, por lo tanto, no se reflejan en las cuentas nacionales, siendo catalogados como “actividades informales”. Los ingresos estimados por productos madereros informales (USD 8976 millones), por productos forestales no madereros (USD 3638 millones) y por servicios ambientales (USD 164 millones) corresponden al 26 % del valor añadido bruto del sector forestal a la economía regional (USD 49 000 millones).

Los productos forestales no madereros (PFNM) aportan también a la nutrición y la salud de las poblaciones locales. Se estima que anualmente se consumen alrededor de 5,6 millones de toneladas de PFNM comestibles, lo que corresponde a un aporte de 15,7 kcal/persona/día en ALC. En el ámbito de la salud, cerca del 28 % de los hogares de la región recurre de manera cotidiana a la medicina tradicional en base a plantas, muchas de las cuales provienen de los bosques. La dendroenergía constituye el 13 % de la matriz energética regional, siendo que el 16 % de los hogares utiliza la madera como combustible, principalmente para

cocinar. La leña es fuente energética para el 7 % de la oferta total, casi similar a la hidroenergía, que provee el 8 % de la oferta total. El 36 % de las existencias mundiales de carbono forestal se encuentran en la región, que posee el 22 % de la superficie boscosa mundial. A nivel regional se ha estimado que 73,4 millones de personas habitan viviendas que utilizan productos forestales como material principal de construcción, lo que corresponde al 12 % del número total de hogares. En relación con el empleo, el sector forestal utiliza 0,5 % de la mano de obra total empleada en la región.

Los bosques de ALC cubren un poco menos de la mitad de la superficie terrestre de la región. Los bosques suministran productos y servicios que contribuyen al desarrollo socioeconómico y a la protección del ambiente. Son esenciales para la vida de millones de personas, principalmente en el medio rural y en situación de pobreza, pues proveen alimentos y otros productos no madereros, energía, medicina e importantes servicios ecosistémicos, que se constituyen en elementos insustituibles para la sostenibilidad de sus medios de subsistencia y vida. La gestión forestal responsable y sostenible y las acciones para el desarrollo sustentable (conservar, restaurar, proteger y producir) de los recursos naturales de los ecosistemas forestales son esenciales para el logro de los ODS en la región.

Capítulo III. Bienestar rural

En este capítulo se presenta un análisis de las tendencias y los cambios en el bienestar rural regional entre 2002 y 2014 (antes y después de la crisis financiera mundial), el cual se centra en la pobreza, las mujeres, la desigualdad de ingresos, las medidas no monetarias del bienestar y los ODS.

El análisis se basa en los datos de encuestas de hogares rurales de doce países de ALC, clasificados en cinco tipos mutuamente excluyentes según la ocupación primaria de los jefes de familia: 1) asalariado agrícola, 2) asalariado no agrícola, 3) autónomo agrícola, 4) autónomo no agrícola y 5) inactivo.

Los datos muestran una transición estable desde la agricultura hacia sectores no agrícolas. Entre 2002 y 2014, en las regiones rurales de ALC los hogares agrícolas (asalariados y autónomos) se redujeron en más de una quinta parte, mientras que los hogares asalariados no agrícolas aumentaron 50 por ciento. Si bien esta transición se detuvo durante el pico de la crisis financiera mundial (2007-2010), la región logró superar la recesión con los programas sociales existentes. Sin embargo, la expansión del sector inactivo evidencia que existe un desajuste significativo de calificaciones entre los hogares que abandonan la agricultura para ingresar en el sector no agrícola. En particular, los empleos calificados en el sector no agrícola permanecen vacantes tres veces más tiempo que los trabajos no calificados: la región debe proporcionar oportunidades de capacitación para asegurar que las empresas del sector no agrícola cuenten con mano de obra calificada.

Otras tendencias importantes que se han dado en el bienestar rural son las siguientes: a) una reducción significativa de la pobreza, la brecha de pobreza y la desigualdad de ingresos, probablemente impulsada por las políticas sociales recientes; b) un aumento de la proporción de mujeres jefas de hogares rurales; y c) la persistencia de desigualdades en las medidas no monetarias de bienestar, como la calidad de la vivienda y el nivel educativo. Lo último indica que, aunque la pobreza y la desigualdad de ingresos han disminuido, los hogares rurales pobres siguen enfrentando privaciones por necesidades básicas.

Los resultados respaldan la necesidad de un enfoque integral de políticas que asegure el desarrollo económico continuo, la reducción de la desigualdad y la paridad de género en el corto y largo plazos. Ese enfoque debe contemplar, en primer lugar, programas de capacitación impartidos mediante asociaciones público-privadas y dirigidos a reducir el

desajuste de habilidades observado. El diseño de estos programas con el sector privado asegura que los trabajadores tendrán las habilidades que las empresas exigen. Además, reducirá los costos gubernamentales si las empresas proporcionan la capacitación. En segundo lugar, el enfoque debe considerar políticas de apoyo a las mujeres y las niñas que garanticen la igualdad de calificaciones, salarios y acceso a la información, las cuales pueden frenar el ciclo de la desigualdad de género, pues las mujeres dirigen más recursos hacia la educación de las niñas. Finalmente, se sugiere que el enfoque contemple políticas de inversión en vivienda pública a través de programas de obras públicas. Esto resolvería las deficiencias en el acceso a la vivienda, al mismo tiempo que proporcionaría trabajo a los hogares vulnerables y brindaría oportunidades de re-entrenamiento que facilitarían la transición de la agricultura a la no agricultura.

Capítulo IV. Políticas e institucionalidad

Los gobiernos buscan continuamente mayor eficacia y eficiencia del gasto público para afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades del desarrollo sostenible de la agricultura y los territorios rurales. Además, buscan responder adecuadamente a los compromisos adquiridos en foros globales y a los cambios en el contexto económico y social internacional. Este capítulo analiza las innovaciones más recientes en la gestión de políticas públicas para la agricultura, haciendo referencia a los objetivos y las metas de la Agenda 2030.

Una innovación que se ha dado en el ámbito global es la evolución de las políticas hacia un enfoque de mercados, el cual les permite a los agricultores tomar mejores decisiones. Sin embargo, en los países de ALC esa tendencia no siempre se manifiesta. En general, aunque con diferencias entre sectores, las políticas de apoyo al productor favorecen las transferencias en función de precios y gestión de mercados (incluido el mercado de insumos), lo que las convierten en un desincentivo para la innovación y el mejoramiento de la productividad. En los países que realizan esfuerzos significativos para modificar el tipo de apoyo brindado a los productores, se destinan mayores cantidades de recursos públicos a la provisión de servicios generales a los productores en forma colectiva (como alternativa a realizar transferencias directas a los productores individuales), tales como la investigación y desarrollo (I&D), la inspección, el mercadeo y promoción, la educación agrícola, la infraestructura y el almacenamiento público, que generan impactos y efectos multiplicadores más duraderos.

A medida que se reducen los apoyos directos a los productores y se acentúan los efectos del cambio climático, durante los últimos años se ha venido impulsado de manera más activa políticas para la gestión integral de riesgos en la agricultura, aunque todavía incipientes en la pequeña agricultura. El principal obstáculo para la implementación de este tipo de políticas, y sus respectivos instrumentos, es asegurar que los mecanismos de transferencia de riesgos sean sostenibles y viables para los gobiernos (dados los limitados presupuestos públicos disponibles) y sean rentables para el sector privado, sin socavar el rol proactivo que deben asumir los agricultores para enfrentar su propio riesgo. El capítulo presenta avances en la adopción de instrumentos de gestión de riesgos, incluidos mecanismos de protección contra riesgos por variación de precios e ingresos y los adoptados por el Estado para proteger a los agricultores contra riesgos catastróficos o sistémicos.

Se presentan otras innovaciones relacionadas con políticas para promover una agricultura más intensiva y sustentable. Se contrastan medidas de apoyo directo a los productores con otras medidas más efectivas, como las siguientes: a) la promoción del acceso y el uso de semillas de calidad; b) el impulso de la mecanización agrícola, incentivando una mayor

integración entre productores, fabricantes, distribuidores y proveedores de servicios de maquinaria; y c) una serie de iniciativas privadas y de políticas públicas para el manejo sostenible de los recursos naturales, dirigidas a establecer un mejor equilibrio entre programas obligatorios, condicionados y voluntarios, aunque se debe reconocer que en ALC existe una experiencia limitada en cuanto al principio de la condicionalidad ambiental, que debería adquirir más importancia en el futuro. Además, se documenta cómo los mercados están evolucionando hacia la regulación de procesos de producción para promover un uso más racional de los recursos naturales.

Un tema que está adquiriendo mucha fuerza en los países de ALC es la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas (SME) para la agricultura, con el objetivo de incrementar la eficacia y la eficiencia de las políticas, fortalecer los procesos de rendición de cuentas y responder a la necesidad de monitorear el avance de compromisos internacionales adquiridos (por ejemplo, la Agenda 2030). El mayor reto para ALC es institucionalizar los procesos de evaluación de políticas para que formen parte integral del ciclo de la política para la agricultura.

Actualmente se están llevando a cabo negociaciones comerciales que están dando forma a una nueva agenda de comercio en las Américas, que busca establecer nuevas relaciones económicas intrarregionales y con Asia y Europa. La agenda de integración económica de ALC se focalizará principalmente en profundizar los lazos entre los miembros de la Alianza del Pacífico, entre esta y el Mercado Común del Sur (Mercosur) y entre México y el resto de ALC, debiéndose los dos últimos casos a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por último, en este capítulo se analizan las acciones de los países de ALC para participar activamente en los acuerdos globales sobre cambio climático, destacándose la firma y la ratificación legislativa en los países del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, así como la inclusión de acciones o menciones del sector agropecuario en sus contribuciones previstas y determinadas, en su mayoría con un enfoque dirigido a la adaptación.

Para lograr avances en el cumplimiento de las metas asociadas a los ODS, se requerirá un conjunto de políticas de apoyo a los pequeños y medianos productores coherentes, multi-objetivo, efectivas, eficientes y gestionadas en varios niveles de intervención que generen las condiciones necesarias para que ellos respondan de manera apropiada y oportuna a las señales del mercado, tomen las mejores decisiones sobre qué, cuándo y cuánto producir, adopten tecnologías y generen innovaciones que les permitan competir de manera igualitaria con productores de regiones más avanzadas. También serán necesarias políticas de desarrollo del mercado interno que favorezcan la integración regional, y viceversa. En el futuro, los procesos de integración deben responder a las necesidades específicas de los productores agropecuarios en las áreas de infraestructura, transporte y servicios (por ejemplo, información comercial) y abordar la complejidad de las reglamentaciones.

Sistemas alimentarios y la Agenda 2030

En este capítulo se propone una metodología para formular políticas dirigidas a fortalecer el sistema alimentario, la cual se basa en el análisis de redes y toma como marco de políticas la Agenda 2030.

El análisis desarrollado permite identificar dos grandes ámbitos de políticas. El primero, caracterizado como de producción y consumo sostenibles de alimentos, es articulado por las actividades del sistema alimentario relativas a la producción, el procesamiento y empaque y el consumo de alimentos, por la función de seguridad alimentaria y por una meta del ODS 17 sobre fortalecimiento de capacidades (17.9).

El segundo, caracterizado como de seguridad alimentaria y bienestar social, es articulado por los elementos del uso y acceso de la seguridad alimentaria, la función de bienestar social y la meta del ODS 2 relativa a la eliminación del hambre (2.1).

El capítulo destaca la relevancia de la coordinación y la articulación de políticas entre diversos sectores para fortalecer la competitividad, la inclusión y la sostenibilidad del sistema alimentario, principalmente entre el sector agropecuario y los sectores de finanzas y comercio, de salud y educación, de agua y energía y del ambiente. Esa coordinación es importante en el marco de la Agenda 2030 y es particularmente relevante en las políticas para el sistema alimentario.

Las metas establecidas como prioritarias permiten identificar políticas relevantes en ámbitos como la alimentación y nutrición, el incremento de la productividad, el fomento de la producción y el consumo sostenibles, la promoción de la producción y consumo de energía renovable, el fomento productivo, la gestión del ambiente y cambio climático, el acceso a mercados, la inclusión y protección social, la valorización de residuos agrícolas y agroindustriales y la cooperación para el desarrollo. También se identifican retos para el monitoreo y se destaca la relevancia del análisis de redes para apoyar la formulación de políticas en línea con la Agenda 2030.