

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

una mirada hacia América Latina y el Caribe

2015-2016

Resumen Ejecutivo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



IICA



SINOPSIS

Esta edición del documento “Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas (2015-2016)” se divide, de conformidad con la estructura de los cinco informes anteriores, en los siguientes cuatro capítulos:

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

Capítulo II: Contexto sectorial y agricultura: Se inicia con un análisis de las tendencias de los principales agregados agrícolas de la región (contexto sectorial); posteriormente se detallan las tendencias y las perspectivas de los sectores 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 analiza la situación de los jóvenes y las mujeres rurales en los mercados de trabajo y en el acceso a activos, así como la equidad de ingresos en el medio rural.

Capítulo IV: Políticas e institucionalidad: Se realiza un repaso de los principales cambios que han tenido lugar en las políticas y la institucionalidad pública de la agricultura, tanto de ALC como de sus principales socios comerciales, y se reseñan los retos de la región para el logro de una agricultura más competitiva, sostenible y equitativa.

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

Capítulo I: Contexto macroeconómico

La economía mundial aún no se ha recuperado de la crisis financiera de 2008 y de sus impactos. La tasa de crecimiento mundial se mantuvo en 3,3% en 2014, mismo nivel del año anterior, y se espera que alcance 3,5% en 2015. A su vez, la tasa de crecimiento esperada para ALC en su conjunto es la más baja registrada desde 2009, pero con importantes diferencias entre subregiones y países. El escaso dinamismo o la contracción de algunas de las mayores economías de la región, especialmente en América del Sur, explica el descenso del promedio regional.

El comportamiento de algunas variables explica la mayor parte del desempeño regional. El comercio y la inversión respondieron por una buena parte de la desaceleración, mientras los flujos de capitales y las remesas mantuvieron o aumentaron su dinamismo. El financiamiento externo, sobre todo en la forma de bonos emitidos por los gobiernos, sigue siendo fluido, gracias a las bajas tasas de interés registradas a nivel global en los últimos años y a que el esperado aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos aún no se ha concretado.

Los precios de las materias primas que exporta ALC han presentado una tendencia descendente, con lo cual se ha mantenido la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. La intensidad de la caída ha sido, no obstante, heterogénea entre los diferentes bienes y ha afectado los términos de intercambio de los países en forma diferenciada. La subregión centroamericana, importadora neta de alimentos y energía, debería beneficiarse especialmente de esta tendencia, con una aceleración del producto interno bruto (PIB) en 2015 y 2016.

El desplome en los precios del petróleo rompió con cuatro años de estabilidad del precio del crudo. El valor alcanzado en enero de 2015 fue el más bajo desde la primavera de 2009, periodo de auge de la crisis financiera. Varias economías regionales que financian parte de los gastos públicos con los ingresos de las empresas petroleras estatales tendrán que lidiar con los efectos de la fuerte reducción de los precios en sus ingresos fiscales. Por otro lado, hay que considerar el efecto positivo que dicha caída ha tenido —y seguirá teniendo— en los niveles de inflación, las variables fiscales y el crecimiento de los países importadores de petróleo de la región.

No obstante las buenas perspectivas de la caída de los precios del petróleo para el crecimiento mundial, sigue dominando la incertidumbre sobre cuánto tiempo los precios de la energía podrían mantenerse bajos, lo que genera volatilidad en los mercados. Junto a dicha incertidumbre, las perspectivas de crecimiento en Europa y China son algunas de las principales incógnitas. Las perspectivas de crecimiento de Brasil y Argentina, dos de las grandes economías regionales, estuvieron ajustadas a la baja, no solo debido al efecto de la caída en los precios de las materias primas sino también por debilidades internas y externas. Esto afecta, vía comercio e inversión, a otras economías regionales. La desaceleración en Venezuela, a su vez, puede impactar negativamente a las economías de América Latina, y sobre todo del Caribe, que se benefician de regímenes preferentes de comercio e inversión con ese país.

Capítulo II: Contexto sectorial y agricultura

i. Contexto sectorial

La tasa de crecimiento anual del sector agrícola de ALC en los últimos tres años fue de 2,9%, superior al crecimiento de 2,6% de la economía como un todo. Esto se

debió fundamentalmente a un desempeño extraordinario de la agricultura en 2013, que creció 5,5% con respecto al año previo, más del doble del crecimiento de la economía en general (2,5%).

El crecimiento del sector agrícola de ALC se explicó en buena parte por el aumento de la productividad. Tomando los cálculos más recientes, se documenta que el volumen de la producción agrícola creció a una tasa del 3,2% como promedio anual, de los cuales 2,2 puntos porcentuales se explicaron por el aumento de la productividad, mientras que el punto porcentual restante se debió a una expansión del uso de recursos. Sin embargo, en el capítulo se señalan diferencias importantes en la productividad y en el uso de recursos entre los países de la región.

En lo referente al comercio, la mayoría de las monedas locales de ALC experimentaron un cambio en su tendencia reciente, iniciándose una tendencia hacia su devaluación. En el periodo 2012-2014, el dólar en los EE. UU. se apreció casi 2% en promedio, lo que en consecuencia generó una depreciación de las monedas locales (en términos efectivos reales para el sector agrícola) en la mayoría de países de ALC, indistintamente de la estructura del comercio de cada país. El análisis presentado en el capítulo considera la variación de los tipos de cambio y de la inflación en cada país de la región con respecto a la de los socios comerciales agrícolas más importantes.

Se prevé que la devaluación de las monedas locales ayudará en un contexto de pérdida de dinamismo de las exportaciones agroalimentarias de ALC. En 2011-2013, en el ámbito mundial las exportaciones agroalimentarias solo crecieron 2,4% como promedio anual, mientras las de ALC mostraron el más bajo nivel histórico de crecimiento (1,9% como promedio anual). Aunque en 2013 ALC mostró señales de recuperación económica al crecer 3,9% con respecto al año previo, el crecimiento todavía es moderado comparado con el crecimiento a nivel mundial (5,6%).

La pérdida del dinamismo de las exportaciones agroalimentarias de ALC se explica principalmente por una desaceleración en la demanda mundial de importaciones de productos agroalimentarios, que mostró en los últimos tres años una tasa de crecimiento anual de 2,5%, muy por debajo de la que había venido presentando en los diez años anteriores (11%). En este escenario de desaceleración en las importaciones, ALC es una de las regiones del mundo en que más ha disminuido la tasa de crecimiento de compras de alimentos al exterior. De hecho, con respecto al crecimiento de largo plazo (diez años), ALC es la región con la mayor caída en las importaciones agroalimentarias (más de ocho puntos porcentuales), seguida de Asia (sin incluir China), con 7,7 puntos porcentuales.

Adicionalmente a la desaceleración de la demanda internacional, se anticipa que en la próxima década la tendencia positiva de largo plazo de los precios internacionales de alimentos observada en los últimos 15 años se va a revertir y a ser negativa. Aunque los precios en términos reales todavía se mantienen altos con respecto al periodo base 2002-2004, en marzo de 2015 disminuyeron 26,6% con respecto a su pico más alto (diciembre de 2010) y se anticipa que seguirán bajando.

Finalmente, en este capítulo se propone que el aumento de la productividad agrícola es la mejor apuesta de ALC para lograr un crecimiento estable y sostenido del sector agrícola, sobre todo en un escenario caracterizado por la desaceleración de la demanda mundial de productos agroalimentarios (que afectará las perspectivas de crecimiento de la producción y las exportaciones de ALC) y por el posible final del "súper ciclo" en los precios agrícolas.

ii. Agricultura (cultivos)

Durante 2013 y 2014 América presentó elevados volúmenes de producción de cereales y oleaginosas, llegando incluso a alcanzar niveles récord en la producción de algunos cultivos

específicos. Esto fue posible gracias a las buenas condiciones climáticas, así como al aumento de las áreas destinadas a esos cultivos en los países del norte y sur de las Américas como respuesta a la mejora en los precios relativos de estos cultivos. Sin embargo, estas condiciones no se dieron en toda la región. Centroamérica, por ejemplo, experimentó fuertes pérdidas en cereales, como consecuencia de las condiciones de sequía, y en café, como resultado del brote de roya que ha afectado a toda la región.

Además del impacto que las condiciones climáticas adversas y las plagas y enfermedades han tenido en estos años sobre la producción agrícola, ALC ha venido haciendo frente a una mayor competencia en los mercados internacionales, como consecuencia del acelerado crecimiento de la agricultura en algunos países asiáticos y africanos. El incremento de los rendimientos, la incorporación de nuevas tierras y la contracción de la mano de obra de bajo costo les ha permitido a países como Vietnam, Filipinas, Ghana, China y Costa de Marfil superar, e incluso en algunos casos duplicar, la producción y las exportaciones de frutas (banano y piña), tubérculos (yuca), café y cacao provenientes de ALC.

A pesar de estas circunstancias, los países de la región han realizado esfuerzos importantes no solo para incrementar la productividad de la agricultura, sino también para aumentar el valor agregado de sus productos agrícolas y mejorar sus canales de comercialización. La incorporación de tecnologías e innovaciones ha sido la principal causa del mejoramiento de la productividad. Por ejemplo, el aumento de la productividad logrado por la agricultura comercial en los últimos dos años ha estado asociado a la utilización de organismos genéticamente modificados (OGM), al incremento del uso de tecnologías de labranza cero, a la producción bajo ambientes protegidos y, en menor grado, a la incorporación de diversas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En la agricultura familiar de la región también se han logrado aumentos

significativos de la productividad, gracias a la incorporación paulatina de nuevas tecnologías y variedades de cultivos con mayor resistencia a plagas, enfermedades y factores abióticos.

Por otra parte, en la región también se ha notado un aumento del grado de concientización de los productores agrícolas sobre el cambio climático y la necesidad de producir utilizando métodos más amigables con el ambiente. Ello ha resultado en un impulso al uso de bioinsumos, que si bien todavía no es generalizado, será una de las tendencias durante los próximos años. En relación al valor agregado y a procesos de comercialización, son numerosos los países de la región que han realizado serios esfuerzos para posicionarse en los mercados de productos sanos, así como de frutas y vegetales de alto valor alimenticio o de mayor posicionamiento gourmet. Para esto, no solo han incrementado aceleradamente la producción de productos orgánicos y cultivos con supuestos beneficios para la salud (hierbas, quinua, chía, etc.), sino que también han construido estrategias de agregación de valor a partir de diferenciación por origen, tipo de tecnologías aplicadas, actores que participan e impacto del sistema productivo en el ambiente, entre otros factores.

Para mantener e incrementar la competitividad en los mercados nacionales e internacionales, se requerirá continuar con los esfuerzos de fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación; promover la agregación de valor y la diferenciación a partir de factores ambientales, territoriales o culturales; y fortalecer la vinculación de la agricultura familiar con los mercados impulsando la capacidad empresarial, el desarrollo de mercados y canales alternativos de comercialización, el fortalecimiento de programas e instrumentos para la gestión de riesgos y la creación de capacidades que permitan cumplir con las nuevas normas del comercio.

iii. Ganadería

Se prevé que en el año 2050 la demanda mundial de carne, huevos y productos lácteos habrá aumentado considerablemente. Se espera que gran parte del incremento de la demanda de proteína animal ocurra en los países en desarrollo, como consecuencia de los procesos de urbanización que experimentarán y del aumento del nivel de ingresos.

Actualmente ALC genera más del 25% de la producción de carne de vacuno y más del 20% de la producción avícola a nivel mundial. La producción de carne del continente americano se está desplazando a América del Sur, en particular a Brasil, ya que en los Estados Unidos los rebaños ganaderos siguen disminuyendo y luchan para recuperarse después de varios años de devastadora sequía.

El crecimiento de los inventarios de ganado y la mejora de la eficiencia de la producción continúan empujando la producción de carne y leche en ALC. Tres países concentran del 50% al 70% de los inventarios ganaderos en ALC, y los cinco mayores productores representan del 70% al 80% de esos inventarios. Las exportaciones de carne bovina de ALC se han duplicado, mientras que las exportaciones de carne de cerdo y aves de corral por parte de Brasil y Chile se han cuadruplicado en la última década.

El reciente descenso de los precios del petróleo y de los cereales forrajeros está induciendo a que la industria ganadera de ALC se oriente hacia formas más intensivas de producción. Con notables excepciones, las tecnologías de producción ganadera probadas e innovadoras que mejoran la seguridad alimentaria, la economía y la sostenibilidad ambiental en los países de altos ingresos no se están utilizando plenamente en ALC, ya que los sistemas

de extensión e innovación tecnológica son muy débiles y el acceso de los agricultores familiares a la tecnología y a los servicios rurales es muy limitado.

En cuanto a la sanidad animal, se estima que actualmente cerca del 85% de la población bovina de América del Sur está reconocida como libre de fiebre aftosa; sin embargo, aún se deben enfrentar importantes desafíos para mejorar los sistemas de vigilancia epidemiológica en un contexto de cambio climático, así como el manejo integral de la salud animal, la salud de los ecosistemas y la salud pública bajo el enfoque de “una sola salud”.

iv. Pesca

La demanda mundial por productos pesqueros es creciente, lo que ha incrementado la presión sobre las principales pesquerías. ALC no es la excepción. El consumo de pescados y mariscos en la región ha crecido sustancialmente en los últimos años, alcanzando cifras promedio superiores a la media global en algunos países, como Brasil, Perú y México. Lo anterior ha sido estimulado por un mayor grado de conciencia del consumo de productos saludables y por la creciente presencia de productos que se hacen menos exclusivos y más populares. A ello se suman factores ambientales adversos que han llevado a un descenso pronunciado de la captura de productos pesqueros, debido a lo cual resulta urgente desarrollar herramientas que permitan ordenar la actividad pesquera bajo el enfoque del manejo ecosistémico. Esto es de particular importancia si se considera que la pesca es el medio de vida de un significativo porcentaje de la población de ALC. La pesca artesanal constituye un “seguro familiar” que se activa en los países de esa región en los tiempos de malas cosechas agrícolas y desempleo rural.

La acuicultura mantiene la mayor tasa de expansión de las actividades primarias de ALC, con una contribución creciente a las economías nacionales. En los últimos trece

años la producción acuícola de ALC alcanzó el más alto porcentaje de crecimiento histórico (71%). Además de convertirse en un sector con una cada vez mayor participación en las exportaciones agroalimentarias (Ecuador, por ejemplo, exportó cerca de USD 1,6 millones en 2014), la acuicultura de la micro y pequeña empresa crece y complementa la agricultura familiar.

Aunque la actividad acuícola en ALC se ha visto favorecida por los avances de la investigación y el desarrollo (I+D), su crecimiento sostenido y sostenible requiere de mayores inversión en I+D. Además, para lograr un ordenamiento pesquero que permita la explotación sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo sostenible de la acuicultura, los países de ALC deben fortalecer las capacidades institucionales para la regulación del tema, tanto en el ámbito nacional como en el local. Es necesario contar con una institucionalidad robusta y con las normativas adecuadas que permitan desarrollar las actividades de la pesca y la acuicultura de manera coherente, sostenible y responsable.

Uno de los mayores desafíos para la pesca de la región está dado por el cambio climático. Los pronósticos de su impacto en la región hacen indispensable que los países aborden ese tema de una manera responsable y coherente. En la medida en que se presenten fenómenos asociados al cambio climático, se requerirá brindarle atención permanente, aplicar medidas de adaptación a él y tomar decisiones para enfrentar los cambios directos y sus externalidades.

La cooperación regional debe ser un eje trascendental para la atención de esos desafíos. Identificar buenas prácticas y compartir lecciones aprendidas facilitará que el manejo y el uso sostenible de la pesca y la acuicultura considere los principios y normas pertinentes del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

v. Bosques

La deforestación y la degradación de los bosques es uno de los problemas ambientales más importantes que enfrenta ALC, el cual impacta seriamente en los medios de vida de millones de personas. Los países de la región están haciendo serios esfuerzos para hacer frente a este problema. En el periodo 2010-2015, la tasa de deforestación anual en la región fue de 2,2 millones de hectáreas, lo que representa una disminución de 1,4 millones de hectáreas en relación con el quinquenio anterior.

La habilitación de tierras para la agricultura y la ganadería y los problemas relacionados con la tenencia de la tierra son las principales causas de la deforestación. Mientras la colonización en pequeñas propiedades continúa siendo una causa importante de deforestación en muchos países de América Central, la habilitación de grandes extensiones de tierras para la ganadería extensiva y la agricultura mecanizada es la causa principal en América del Sur.

Existen diversas iniciativas destinadas a reducir la deforestación. Entre estas se destacan los proyectos REDD+, orientados a reducir la deforestación y la degradación de los bosques en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y otros destinados a promover la conservación y el manejo sostenible de los bosques.

La agricultura familiar y el manejo forestal comunitario están cobrando importancia en varios países de la región. Su fortalecimiento ayuda a la reducción de la pobreza rural y a la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales. Asimismo, los acuerdos internacionales sobre el clima deben ayudar a la solución de este problema. La implementación de proyectos REDD+ puede generar un cambio relevante en el manejo y la conservación de los recursos forestales de la región.

Muchos países están poniendo en práctica políticas agroambientales en los procesos de planificación que integran la agricultura con otras actividades productivas y de conservación, fortaleciendo la agricultura familiar y la practicada por los pueblos y las comunidades tradicionales. Las actividades agrícolas y forestales desarrolladas por las comunidades rurales están tomando mayor relevancia, lo que se ha traducido en menores tasas de deforestación y en un avance hacia el manejo sostenible de los recursos forestales. No obstante, es importante que los países revisen las políticas, los instrumentos y la legislación que favorecen la deforestación y que continúen sus esfuerzos dirigidos a solucionar los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

Capítulo III: Bienestar rural

En este capítulo se analizan los cambios en el bienestar rural que ocurrieron en ALC desde cerca del año 2000 a alrededor del año 2012, con énfasis en la desigualdad de ingresos, las mujeres y los jóvenes. El análisis se basa en una clasificación de los hogares basada en la determinación de patrones de empleo a partir de las encuestas de hogares de la región. Con base en la ocupación principal de los jefes de hogar, la clasificación identifica seis tipos de hogares mutuamente excluyentes: 1) hogares asalariados agrícolas, 2) hogares asalariados no agrícolas, 3) hogares empleadores, 4) hogares por cuenta propia agrícola, 5) hogares por cuenta propia no agrícola, y 6) hogares inactivos.

Los datos muestran que en los países de ALC continúa dándose una transición desde la agricultura hacia actividades no agrícolas. En casi todos los países considerados, los hogares vinculados al sector agrícola se contrajeron, posiblemente debido a la presencia de trabajadores calificados muy jóvenes que enfrentan una escasez de oportunidades de

empleo productivo en la agricultura, a destrezas o habilidades obsoletas de los trabajadores de mayor edad que no coinciden (*match*) con los avances tecnológicos que se han dado en la agricultura, o al envejecimiento de los jefes de hogares vinculados a la agricultura. En el mismo periodo, los países experimentaron un aumento de la proporción de hogares que realizan actividades no agrícolas asalariadas. Sin embargo, la transición no fue continua: muchos hogares pasaron a la categoría de inactivos, probablemente mientras sus miembros encontraban oportunidades de empleo no agrícola o adquirirían nuevas habilidades.

Otras tendencias importantes incluyen: a) la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad de los ingresos, probablemente impulsada por políticas sociales recientes; b) el aumento de las tasas de jefatura femenina entre los hogares, especialmente entre las mujeres menores de 35 años; c) el incremento de la propensión de las mujeres de mayor edad a abandonar el mercado laboral formal y a participar en actividades más informales en los sectores agrícolas y no agrícolas; d) descenso en las tasas de empleo de la población rural menor de 25 años, entre la cual domina el empleo familiar no remunerado, probablemente relacionados con la adquisición de competencias por permanecer más tiempo en el sistema educativo.

Los resultados proporcionan apoyo adicional a las recomendaciones planteadas en informes anteriores respecto de la importancia de las políticas para promover la diversificación de la economía rural (para ampliar la creación de empleo) y la adquisición de habilidades (para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo). Las políticas destinadas a fomentar la diversificación económica deberían contribuir a crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevas actividades productivas, a desarrollar capacidades en la población rural, a crear los incentivos correctos y las oportunidades

para motivar a los jóvenes a permanecer en el sistema escolar y a estimular el aumento de la productividad en determinados segmentos de la agricultura familiar. La adquisición de habilidades es relevante para adoptar nuevas tecnologías e innovaciones, para acceder a puestos de trabajo mejor remunerados, y para facilitar la reconversión productiva. El análisis también sugiere que es necesario continuar con los programas sociales a fin de mantener los logros que se han alcanzado en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos.

Capítulo IV: Políticas e institucionalidad

Durante los últimos años los países de ALC han realizado importantes esfuerzos para incrementar la competitividad y lograr una mayor inserción de su agricultura en los mercados internacionales, al mismo tiempo que se aseguran de un desarrollo incluyente, un manejo sostenido de sus recursos naturales y una mayor adaptación al cambio climático, para lo cual han formulado e implementado políticas, programas y estrategias en tres áreas:

i) Equidad y aumento de ingresos de pequeños productores: La mayoría de los países de ALC ha brindado atención a los pequeños productores mediante la aplicación de dos enfoques principales. Por un lado, han realizado esfuerzos para fortalecer el capital humano y social de los pobres a través de programas de asistencialismo, acceso a necesidades básicas y educación, construcción de infraestructura rural, acceso a activos productivos, etc. Complementariamente, también han implementado políticas para que estos productores pobres se vinculen con actores e instituciones que les permitan acceder más favorablemente a mercados de mayor valor. Sobresale el impulso al desarrollo de empresadores,

los programas de agregación de valor y el fomento de circuitos alternativos de comercialización, entre otros aspectos.

- ii) Productividad y competitividad: La mayor competencia con otras regiones productoras, además de la presión por incrementar más aceleradamente los niveles de producción, han promovido que prácticamente todos los países de América hayan implementado en los últimos años políticas tendientes a fomentar la innovación y la incorporación de tecnología en la agricultura, a incrementar la inversión privada en las zonas rurales, a establecer programas para la gestión de riesgos principalmente productivos y climáticos y a promover los encadenamientos con empresas multinacionales y las exportaciones a mercados internacionales de mayor valor.

- iii) Sustentabilidad ambiental: Aunque la mayoría de los temas pertenecientes a esta área caen fuera de su jurisdicción, la institucionalidad pública de la agricultura de ALC ha fortalecido los esfuerzos destinados promover la adaptación de su agricultura al cambio climático, el manejo de suelos y el uso de prácticas agrícolas de menor impacto ambiental, entre otros.

Para lograr una agricultura competitiva, sustentable y equitativa, no solo se requieren los esfuerzos de la institucionalidad pública agrícola, sino también los de otras carteras y de la empresa privada. Por ello es necesario, además de continuar trabajando en cada una de las categorías de las políticas anteriores (financiamiento, innovación, infraestructura, cadenas de valor, gestión de riesgos, etc.), construir mecanismos que permitan una mayor coordinación interinstitucional y la aplicación de un enfoque participativo al formular, construir e implementar las políticas para la agricultura.