

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

una mirada hacia América Latina y el Caribe

2013

Resumen Ejecutivo



Resumen ejecutivo

Sección I. Contexto macroeconómico

En esta sección se hace un análisis de las condiciones financieras y macroeconómicas que conforman el contexto internacional que condiciona en parte el desempeño de las economías regionales.

La incertidumbre con relación a la recuperación del crecimiento en las economías avanzadas y más específicamente la crisis de la deuda en la zona del euro están afectando las perspectivas de crecimiento de la economía mundial. El escenario incierto de la Unión Monetaria Europea, sumado a la fuerte alza de las tasas de los bonos soberanos de los países más golpeados por la crisis, ha afectado incluso a las economías más robustas de la UE. A su vez, Estados Unidos se enfrenta a una recuperación de la crisis excepcionalmente lenta, con tasas de desempleo persistentemente elevadas y creciente desigualdad. En países emergentes que hasta ahora habían presentado pujantes tasas de crecimiento, como Brasil, China e India, se vislumbra también una desaceleración del crecimiento. Las repercusiones en América Latina y el Caribe han revelado una desaceleración importante de la tasa de crecimiento del PIB en 2011 y en las proyecciones para 2012, en comparación con el repunte del año 2010.

No obstante, las economías de América Latina y el Caribe exhiben condiciones macroeconómicas que, aunque con diferencias entre los países, les permitirían ejercer políticas fiscales contracíclicas y reforzar las redes de protección social en un escenario de recrudescimiento de la crisis, como el que barajan los organismos internacionales y agencias especializadas para los próximos años. En los próximos meses, las economías regionales se enfrentarán a un escenario de estancamiento en algunos de sus principales mercados, Europa y Estados Unidos, más allá de una tendencia a la baja en las cotizaciones de algunos de sus principales productos básicos de exportación y el aumento de la volatilidad en los mercados energéticos. El impacto de esas variables en las tasas de crecimiento de las exportaciones regionales, sumado a la disminución del ingreso debido a un empeoramiento de los términos de intercambio, podría dar lugar a un crecimiento más lento de la inversión.

Si bien la mayoría de los países de la región aún no ha anunciado medidas específicas para hacer frente a un contexto de pronunciada desaceleración mundial, algunos (Brasil, Chile, Perú, México, Colombia, Uruguay) ya las aprobaron o anunciaron la alerta y la disposición de tomar nuevas medidas frente a un enfriamiento severo de la economía mundial (CEPAL, 2011a). Una posibilidad para los demás países es monitorear y aprender de esas experiencias, así como fomentar en lo posible una respuesta articulada a nivel regional.

Sección II. Análisis sectorial

Contexto sectorial. Se analiza en esta sección el crecimiento de la actividad agropecuaria en ALC en un entorno de precios volátiles. ALC experimentó en el 2009 una reducción en su Valor Agregado Agrícola real (VAA real) de 3,89%, que duplicó a la caída de la economía en general (1,82%).

La subregión Sur sufrió un desplome de -7,21% en el VAA real. Por el contrario, el crecimiento en el 2009 del VAA real de la región Caribe fue excepcional (9,62%). Sin embargo, el VAA de las regiones Andina y Central sólo creció marginalmente (0,01% y 0,29%, respectivamente).

La agricultura tuvo un mejor desempeño regional durante el 2010 (6,37%), que sobresalió frente al de otras regiones del mundo. Sin embargo, según datos preliminares, para 2011 se pronostica una desaceleración de la agricultura (2% aproximadamente).

En el mercado internacional de bienes agrícolas, ALC mantiene por más de una década un crecimiento sostenido de su competitividad, lo cual significa que la región, altamente especializada en la exportación de productos agrícolas, mantiene un buen dinamismo y se posiciona mejor que otras regiones. Según subregiones de ALC, la tendencia positiva en la competitividad de los productos agrícolas se explica en gran parte por los países del Sur, pero también se recuperan en forma importante las subregiones del Caribe y Centroamérica.

La demanda internacional por productos agrícolas continuará creciendo, mientras que la oferta de alimentos y materias primas agrícolas no crece al mismo ritmo.

La sección concluye que dadas las limitaciones en recursos naturales y las presiones ambientales, el cambio climático y la mayor volatilidad de precios, el principal desafío que enfrenta el sector agrícola es aumentar la productividad en forma amigable con el ambiente.

También se concluye que las condiciones climáticas extremas, los riesgos de un posible colapso del euro, un posible estancamiento fiscal de los EE.UU. y la ralentización de las economías emergentes, entre otros, sugieren un ambiente de mayor incertidumbre y volatilidad en los precios internacionales que requieren de medidas pertinentes a nivel de país e internacionales, claramente delineadas como resultado de la reunión ministerial sobre volatilidad y agricultura del G20 (2011).

Agricultura. Se destaca que la desaceleración del crecimiento mundial y la alta variabilidad climática son los principales retos para la agricultura regional en el corto plazo. Se analiza también la variación del comportamiento del sector agrícola, en respuesta a las situaciones de crisis y a la demanda de los mercados.

La participación del sector agrícola en el total de exportaciones se ha mantenido relativamente estable durante la última década, ascendiendo a un 20% del total exportado en el año 2010. Las importaciones de productos agrícolas representaron el 8% del total de mercancías importadas.

Se espera que en el 2013, ante una posible moderación de la volatilidad en los precios, adquieran mayor importancia los efectos del clima y de la demanda internacional sobre la producción agrícola. En efecto, la sequía ocurrida en EE.UU. (principalmente en el cinturón granero) y Europa del Este durante los años 2011 y 2012, ha causado bajos rendimientos y altas tasas de pérdida en las cosechas agrícolas. Adicionalmente, en diversos países de la región, numerosos cultivos sufrieron los efectos climáticos relacionados con el fenómeno de La Niña, que afectó las cosechas a finales del 2011 y principios del 2012. Los países que registraron mayores pérdidas por este fenómeno han sido Brasil (maíz), Paraguay (maíz), Bolivia (cereales), Ecuador (cereales), Argentina (maíz, trigo y cereales secundarios) y México (maíz, trigo y frijol).

Se espera que los nuevos acuerdos comerciales con países de la cuenca del Pacífico cobren mayor protagonismo. Así también se espera que la competencia por acceder a mercados agrícolas nacionales e internacionales se acreciente en forma sustantiva.

Se concluye que los niveles de producción en la agricultura de ALC han respondido favorablemente a las condiciones de altos precios internacionales, a la recuperación incipiente que ha observado la economía de los Estados Unidos y a las nuevas demandas que se originan en el sureste asiático (especialmente de China), pese a las señales poco halagüeñas de la situación de las economías en zona del Euro y a los embates de fenómenos climáticos extremos.

Ganadería. La producción de carne y leche ha crecido en el orden de los dos dígitos en los últimos 10 años en ALC, superando con creces las tasas de crecimiento de Estados Unidos y Europa. Actualmente, ALC da cuenta de un mayor porcentaje de producción mundial de carne de vacuno, cordero y ave en comparación con Estados Unidos y casi la misma proporción en términos de la producción mundial de leche.

Por el lado del consumo, los consumidores de ALC están prefiriendo cada vez más fuentes de proteína animal, entre ellas carne de ave, cerdo, huevos y productos lácteos, por sobre el vacuno y el cordero. El crecimiento de las industrias avícola y porcina y el crecimiento en el consumo asociado han sido fenómenos notables y poderosas fuentes de cambio en la industria pecuaria de América Latina. El consumo per cápita de ave aumentó a tasas porcentuales de dos dígitos en muchos países de la región, entre ellos Brasil, Argentina, Chile, México y otros, donde la oferta de fuentes alternativas de proteínas disponibles para el consumo se ha reducido sobre una base per cápita.

El futuro de la producción animal en América Latina dependerá fundamentalmente de la demanda regional y global de proteína animal para el consumo humano, los avances tecnológicos para mejorar la eficiencia en la producción pecuaria, los logros en el control de las enfermedades animales y la implementación de las políticas públicas destinadas a conservar el medioambiente y mitigar los efectos del alza en los precios de los alimentos. El fortalecimiento de los sistemas de producción pecuaria familiar será clave para disminuir el impacto del alza de los precios de los alimentos y contribuir en la lucha contra la desnutrición crónica infantil en zonas rurales y comunidades vulnerables. Los sistemas de producción ganadera silvopastoriles que no dependen de los granos tendrán una gran oportunidad con relación a los sistemas intensivos con alto uso de alimentos concentrados.

El conflicto entre el crecimiento de la industria y su impacto ambiental requerirá un enfoque más decidido, pero equilibrado a la vez, inclusive inversiones en investigación, infraestructura, innovación tecnológica, educación y capacitación y otras medidas para mejorar la productividad junto con políticas de desarrollo pecuario sostenible, y diversos incentivos para ayudar a la industria a transitar hacia mayor sostenibilidad y menor degradación ambiental en un proceso de adaptación al cambio climático.

Pesca y acuicultura. La acuicultura regional siguió avanzando a paso moderado en el 2010 (2,2% respecto a 2009), alcanzando la cifra récord de 1,92 millones de toneladas, valoradas en US\$ 7.852,3 millones. Por su parte, la pesca extractiva disminuyó en 23,4% respecto a 2009, alcanzando a 11,71 millones de toneladas, el menor volumen desde 1983, con lo que ALC redujo su incidencia en las capturas mundiales de ese año a sólo un 13,2%.

La pesca y la acuicultura regional continúan mostrando altos índices de concentración. Las cifras obtenidas en el año 2010 reafirman la concentración de la pesca extractiva en pocos países y especies. Tres naciones (Perú, Chile y México) aportan el 72% de las capturas silvestres y sumando Argentina y Brasil, se totaliza el 86% de esos desembarques. Por su parte, las 10 especies más importantes capturadas representan un 70% del desembarque del rubro. En el caso de la acuicultura, Chile, Brasil, Ecuador y México aportaron el 81% de lo cultivado en 2010, y las 5 especies más importantes en cultivo representaron un 67% de la cosecha.

La demanda mundial por productos pesqueros continuará aumentando. La mayor parte de los países desarrollados seguirá demandando productos pesqueros, que ni sus flotas ni sus cultivos pueden proporcionarles en sus respectivos territorios, y consecuentemente dependerán en forma destacada y sostenida de las importaciones, situación que representa una importante oportunidad para la región.

Reafirmandose la tendencia a la disminución de la pesca extractiva y al aumento sistemático de la acuicultura, los Estados deben seguir explorando medidas que mejoren la gobernabilidad sectorial y que faciliten el pleno desarrollo de los potenciales existentes, para aumentar el empleo, la contribución a la seguridad alimentaria y el bienestar general de la región. El pequeño productor sigue enfrentando desafíos que no logra resolver por sí sólo, requiriéndose de políticas de apoyo de largo

aliento para ayudarlo a superar las carencias observadas en materias de tecnología, organización grupal, gestión comercial y sostenibilidad financiera.

Bosques. Esta sección hace referencia a la importancia que están dando los países de la región a la conservación y manejo adecuado de los bosques, en consideración a su rol para mitigar el cambio climático y generar ingresos y bienes para promover la seguridad alimentaria y nutricional. En ese sentido, los países están involucrados en iniciativas para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD), y para promover y reconocer los servicios ambientales de los bosques.

La actual contribución del sector forestal al Producto Interno Bruto regional (PIB) varía entre el 2% y el 3%, de acuerdo a consulta a los países realizada por la FAO. Los países buscan mejorar esta participación del sector en las economías nacionales a través de la generación de mayores ingresos para la economía familiar y nacional. La perspectiva es conseguir una mayor valoración de los servicios ambientales de los bosques y el reconocimiento de su importancia por parte de la población de la región. Además, evidenciar la relevancia de los bosques como elementos importantes para la lucha contra el hambre y la pobreza.

Hay grandes retos socio-económicos en la región que no permiten avanzar fácilmente hacia la conservación y manejo de los bosques. La tasa anual de deforestación en la región es aproximadamente tres veces superior a la tasa anual de la pérdida de la cobertura forestal a nivel global. No obstante, se evidencian algunos avances. Por ejemplo, el incremento de la superficie de bosques destinados, como función primaria, para uso diferente al aprovechamiento maderero, y también un aparente mayor entendimiento de la importancia de los bosques como proveedores de bienes y servicios ambientales, para beneficio local y global. En ese sentido, se observa que la tasa de deforestación se ha reducido en alrededor del 20% en el último quinquenio, en relación al quinquenio anterior. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer.

Sección III. Bienestar rural e institucionalidad

Bienestar rural. En esta sección se analiza como la ruralidad latinoamericana se ha transformado de manera significativa durante las últimas dos décadas, con cambios importantes en la estructura productiva, en las

dinámicas territoriales, en la visión de lo ambiental y en los esquemas de gobernabilidad.

El capítulo analiza la tendencia sobre la reducción en el peso del empleo agrícola, el incremento en el empleo de las mujeres (sobre todo en actividades no agrícolas), el incremento del empleo asalariado versus la caída del empleo por cuenta propia, y el incremento de la residencia urbana entre los empleados agrícolas; que han sido cuatro transformaciones significativas que se presentaron a lo largo de la década anterior en el mercado de trabajo rural.

La evidencia presentada indica que, en general, el incremento del empleo rural no agrícola y las transformaciones de la economía rural se acompañan del aumento del empleo asalariado, tanto dentro como fuera de la agricultura. En particular, los ingresos salariales son un componente importante del ingreso, especialmente para los hogares no agrícolas y los hogares no pobres.

El capítulo concluye destacando la necesidad de una gestión más integrada de las políticas públicas en el mundo rural. Algunos ámbitos que demandan mayor integración incluyen: a) políticas de desarrollo productivo y políticas de desarrollo y protección social; b) políticas de desarrollo productivo y políticas de mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático; c) políticas de desarrollo productivo y políticas de seguridad alimentaria; y d) las políticas de desarrollo productivo y políticas nacionales de agenda digital.

Institucionalidad. El combate a los efectos negativos de la crisis alimentaria ha continuado marcando la pauta de prioridades agrícolas en la región. La disminución o supresión de los impactos negativos de la volatilidad de los precios de los alimentos sobre la población se ha transformado en un imperativo para los gobiernos, quienes han aplicado diversas medidas que han intentado hacer frente al problema. En forma progresiva, se han implementado programas y políticas de mayor alcance, los que en algunos países han sido construidos con la participación de organizaciones de representación; ello ha otorgado sustento a la acción de los Estados en el sector agropecuario.

En la búsqueda de soluciones a la situación de turbulencia económica, los países están orientando sus acciones hacia la agricultura familiar, tanto en la focalización de programas de emergencia, como hacia el desarrollo del potencial que este sector posee como mitigador de

situaciones de crisis agroalimentarias. Ello se está materializando en diversos países mediante la creación de programas de fomento para la agricultura familiar, con horizonte de mediano y largo plazo. En algunos países, esta medida se ha complementado con la creación de institucionalidad destinada específicamente al fomento de este sector.

Se concluye que el desarrollo de la agricultura dependerá de la adecuada implementación de un conjunto integrado de políticas sectoriales y extrasectoriales, adecuadas a la realidad de cada país. Los Estados deben modificar su gestión desde la elaboración de políticas para el sector agrícola, hacia la elaboración de políticas para el desarrollo rural sostenible, siguiendo un enfoque de gestión pública con base en resultados. Si bien los paquetes de políticas pueden diferir entre un país y otro, en la región las políticas para la agricultura deben considerar, al menos, aquellas tendientes a incrementar la participación de todos los sectores del agro en la formulación de políticas y programas, a generar sistemas de innovación, a mejorar la institucionalidad existente y a elaborar políticas diferenciadas de corte inclusivo, entre las que destacan las destinadas al desarrollo de las potencialidades de la agricultura familiar, sector con el cual la región mantiene deudas pendientes de inclusión y equidad.

Sección IV. Tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe

En esta oportunidad el informe especial se ha centrado en analizar la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe. La profunda transformación de la economía mundial está cambiando los términos de la discusión acerca del futuro de la agricultura de la región. Parece que son muchos los factores que aceleran el paso a una nueva etapa: la financierización de la economía y su efecto en la volatilidad de los precios de los *commodities* agrícolas, las innovaciones tecnológicas (TIC, biotecnologías, nanotecnologías, ciencias cognitivas) que generan cambios radicales en los procesos productivos, la importancia cada vez mayor de la alimentación en la salud de las personas, los nuevos riesgos sanitarios generados por la globalización, el efecto del cambio climático sobre la agricultura, la necesidad de alimentar a 9.000 millones de personas en el año 2050 y el impacto que ello implica sobre los recursos naturales, son sólo algunas de las nuevas tendencias que marcan el paso a una nueva economía.

Continúa vigente la interrogante sobre cómo conciliar la propiedad de la tierra utilizada como una forma de capital personal y la tenencia de la tierra como un elemento legítimo de habitantes rurales que buscan medios de vida sostenibles, en un entorno permanentemente cambiante y cada vez más complejo. A ello se suma la discusión conceptual sobre “acaparamiento de tierras”, un fenómeno todavía incipiente pero que puede tener grandes consecuencias. ¿Son los marcos legales e institucionales los adecuados para hacer frente a la actual dinámica de tierras?

Considerando las tendencias y las perspectivas del futuro, se debe pensar en la elaboración de políticas públicas más sofisticadas e integrales, que hagan posible un nuevo enfoque para abordar el problema de la tierra en la región. Ello implica, en primer lugar, dejar de considerar que los recursos naturales son inagotables, e integrarlos por tanto en el cálculo económico, a través de nuevos parámetros que den cuenta de la dimensión física de

las actividades productivas (extracción de recursos, acumulación de residuos, transformación de ecosistemas, entre otros).

En forma complementaria, es necesario intervenir en múltiples niveles de organización, a nivel local, regional, nacional e internacional, a través de regulaciones que protejan el medio ambiente y que regulen el uso de este recurso. Por otra parte, es necesario mantener y profundizar el acceso a la tierra, identificando al segmento de la pequeña agricultura como un estamento especial, que debe ser objeto de políticas públicas diferenciales y de amplio alcance: reparto de tierras, asistencia técnica, riego, asociatividad, infraestructura y créditos, entre otros. Estas medidas, junto a otras que se esbozan en esta sección, forman parte del nuevo enfoque que se necesita para darle sustentabilidad económica, social y ambiental al dinámico proceso de desarrollo agrícola que desde hace algunos años se observa en la región.