

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

una mirada hacia América Latina y el Caribe

2011 - 2012

Resumen Ejecutivo





Resumen ejecutivo

Justo en un momento en que la economía mundial venía mostrando señales de recuperación, han surgido en el horizonte los vientos amenazantes de una nueva recesión global y una crisis financiera en Europa. Aunque a ritmo desigual, en 2010 la actividad económica aumentó en la gran mayoría de países. Mientras en las naciones más desarrolladas el crecimiento fue lento y en las de América Latina y el Caribe (ALC) se situó, en promedio, en alrededor de poco más de 4%, la producción en las economías en desarrollo aumentó más de 6,5%, siendo China e India, las nuevas locomotoras de la economía mundial, los países que mostraron el crecimiento más dinámico.

Paradójicamente, el fantasma de la recesión se presenta cuando la economía mundial también muestra una creciente presión inflacionaria influenciada por el comportamiento de las economías emergentes, en las que los alimentos y la energía tienen un mayor peso en el consumo. Un alza en los precios de la canasta alimentaria vuelve a poner en primer plano el problema de la seguridad alimentaria y hace evidente el clima de inestabilidad que experimentan los mercados, reflejado en la volatilidad de los precios de los principales productos básicos.

Esas conclusiones se desprenden de los contextos macroeconómico y sectorial presentados en la primera parte del nuevo informe sobre Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011, elaborado conjuntamente por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). El informe está estructurado en cuatro secciones, que comprenden 11 capítulos y un anexo estadístico.

Sección I. Contexto macroeconómico

En esta sección, se analizan las interacciones entre la volatilidad de los precios agrícolas, las condiciones financieras y macroeconómicas del contexto internacional y el desempeño de las economías regionales.

Los precios internacionales de los alimentos retomaron su tendencia alcista durante el segundo semestre de 2010 y el primer semestre de 2011, reanudándose de esa manera el comportamiento observado durante 2007-2008, luego de interrumpirse dicha tendencia durante 2009, como resultado de la conjugación de la crisis económica recesiva y financiera que afectó la economía global durante el segundo semestre de 2008 y 2009.

Se analizan los determinantes de las oscilaciones de los precios agrícolas y se resalta la importancia de que los gobiernos puedan responder más oportunamente y con políticas más adecuadas a las eventuales y significativas alzas de los precios en el futuro. El análisis concluye que las variaciones de los precios dependen de un complejo conjunto de variables, algunas derivadas de determinantes estructurales de la oferta y la demanda, pero también de factores coyunturales. Asimismo, el comportamiento de las variables macroeconómicas domésticas, respondiendo a determinadas políticas, afecta la evolución de los precios internacionales. Tal es el caso de la presión sobre la demanda real y financiera derivada de políticas monetarias expansionistas, o los estímulos a las importaciones regionales producto de la devaluación del dólar.

El análisis concluye que hay una relación de doble vía, pues el comportamiento de las variables macroeconómicas impacta en la evolución de los precios internacionales, pero el comportamiento

de estos también produce efectos sobre las variables macroeconómicas.

En este apartado también se analizan los siguientes elementos: a) los canales mediante los cuales se transmite la volatilidad, con el fin de comprender la forma y la velocidad de la transmisión de los precios internacionales de los productos básicos a los precios nacionales; b) las diferencias entre países (según sean importadores o exportadores netos de alimentos, o según su nivel de dependencia de las importaciones); c) la forma en que influyen la estructura productiva y las políticas; y d) el impacto de los shocks en los precios internacionales en la macroeconomía, específicamente en los niveles de inflación. Ante ese panorama se recomienda incluir explícitamente las perspectivas de los mercados de los productos básicos en la formulación de las políticas macroeconómicas, como una forma de reducir la especulación y ayudar a combatir la inflación.

Del análisis presentado en este apartado, se concluye que la volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos impacta en la estabilidad del tipo de cambio de los países debido a dos factores: a) las variaciones en el valor de las exportaciones e importaciones; y b) el efecto en la cuenta de capitales y en las expectativas de los agentes financieros, que desincentivan la inversión. Esos efectos no solo se dan en los sectores directamente afectados por los cambios en los precios, sino también sobre el conjunto de la estructura productiva y afectan el logro de los objetivos de largo plazo que persiguen las políticas sociales y aquellas dirigidas a impulsar el desarrollo productivo.

Sección II. Análisis sectorial

Contexto sectorial. Se analiza en este apartado el crecimiento de la actividad agrícola en ALC en un entorno internacional de precios al alza, cíclicos y volátiles. El valor agregado agrícola (VAA), ajustado para reflejar mejor el crecimiento del ingreso real de los factores de producción, muestra que en la última

década hubo ciclos de crecimiento en los ingresos reales significativamente mayores que en los volúmenes de producción. El ingreso real agrícola en ALC creció 13,3% en 2002, 10,2% en 2003, 10,9% en 2007 y 10,1% en 2008, mientras la tasa de crecimiento del volumen de la producción nunca superó el 5% en esos años.

El comportamiento del VAA ajustado no ha sido igual en toda la región. Mientras en el Cono Sur las tasas de crecimiento promedio anuales fueron de 4,5%, en las restantes subregiones no superaron el 2,5% (2,5% en Centroamérica, 2,4% en el Caribe, 2,3% en la Andina y 2,2% en el Norte).

En los últimos años, el comportamiento en los ingresos reales agrícolas en ALC ha guardado estrecha relación con la trayectoria de los precios internacionales. Se estima que la tendencia al alza en los precios agrícolas se mantendrá a largo plazo, pero con importantes oscilaciones en el mediano plazo y alta volatilidad en el corto plazo. La fuente más importante de variación y volatilidad en los precios la constituyen los ciclos u oscilaciones alrededor de la tendencia, de manera que el reto más importante es establecer políticas anticíclicas que atenúen los efectos negativos cuando los precios bajan (o suben para los compradores) y disminuir los costos asociados a la incertidumbre de no poder anticipar la dirección que tomarán los precios en el corto plazo.

El capítulo concluye recomendando a los países que logren una mejor comprensión de las causas estructurales y coyunturales que restringen el crecimiento de la oferta, para que adopten mejores políticas dirigidas a afrontar los desafíos del aumento estructural en la demanda de productos agrícolas y aprovechar las oportunidades que surgen de dicho aumento. También se concluye que es necesario analizar la confluencia de factores de la demanda y la oferta que explican las tendencias, los ciclos y la volatilidad de los precios agrícolas, para diseñar políticas públicas mucho más estratégicas, con acciones diferenciadas para el corto, el mediano y el largo plazo, así como para una gestión integral de riesgos.

Agricultura. Se destaca que el nivel de la producción agrícola en ALC en 2010 fue positivo, comparado con 2009, y en general evolucionó bastante bien. La actividad más sobresaliente fue la de los cereales, ya que la producción aumentó más de 7% en comparación con 2009. Los factores responsables de las variaciones en la producción fueron los cambios en las condiciones climáticas, seguidos de los cambios en el área sembrada y en los precios.

Se espera que en 2011 la producción agrícola aumente, particularmente la de cereales. Sin embargo, **en el largo plazo, habrá que tomar las medidas necesarias que aseguren un mejor desempeño de la agricultura.** Algunas de las previsiones más relevantes son las siguientes: a) los precios de la energía y de los alimentos se elevarán en términos reales en el largo plazo; b) China continuará siendo uno de los socios más importantes de ALC y demandará mayor cantidad de productos alimenticios, lo que contribuirá a reanimar los flujos de comercio agropecuario; c) el desafío de lograr la seguridad alimentaria hará necesario producir más alimentos de calidad en forma competitiva; y d) en los países se continuará impulsando el desarrollo y el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la información.

Se concluye que la tendencia de largo plazo del alza en los precios de los alimentos básicos brinda una oportunidad para la agricultura de ALC, porque en la región hay tierra disponible, aunque concentrada en algunos países, que se puede incorporar al esfuerzo productivo, así como una abundancia relativa de agua, biodiversidad y recursos humanos que pueden capitalizarse. Sin embargo, se destaca la persistencia de importantes brechas tecnológicas; si estas se cierran, se lograría elevar el rendimiento productivo y, de esa manera, aumentar significativamente la producción de alimentos.

Ganadería. En 2010 el consumo mundial de carnes creció 2,5%, con una expansión del consumo de carne de ave (4,2%) y de cerdo (2,7%) y un leve retroceso en el consumo de carne de vacuno (-0,2%). La producción de leche mostró grandes

variaciones entre zonas geográficas: mientras en Norteamérica, Oceanía y Europa la producción creció a tasas inferiores al promedio, en Sudamérica (especialmente en Brasil, Chile, Colombia y Venezuela) y en Asia aumentó en forma importante. Las expectativas son buenas para 2011, sobre todo porque se ha dado una notable integración horizontal de los sectores industriales de la carne y la leche.

Se prevé que en los próximos años surgirán grandes oportunidades para el sector pecuario, debido a la necesidad de satisfacer la demanda creciente de carne y leche. Se estima, sin embargo, que continuará la presión sobre los precios de algunos insumos, especialmente granos, por el creciente uso de biocombustibles. Además, el principal desafío que enfrentará el sector ganadero comercial e intensivo será lograr una mayor eficiencia productiva, así como un mejor equilibrio entre los intereses económicos de las empresas y el beneficio social para los consumidores y las comunidades.

Impulsar la producción pecuaria familiar y su vinculación a los mercados se vislumbra como una importante estrategia para mejorar la provisión de alimentos proteínicos, así como para fortalecer los programas de seguridad alimentaria en comunidades vulnerables. Además, fomentar la innovación, la libre competencia y la capacitación de los recursos humanos será primordial para este sector. En los próximos años, el sector deberá enfrentar dos desafíos adicionales relacionados con el medio ambiente: el cambio climático y la gestión de los recursos naturales.

Pesca y acuicultura. En ALC la pesca extractiva ha alcanzado su máximo nivel de producción sostenible. Incluso ya han surgido indicios de una sobre-explotación, debido a la cual se han reducido los volúmenes de captura de algunas especies. Ello explica en parte por qué la acuicultura ha adquirido mayor importancia a lo largo de los años, pese a que en ALC su tasa de crecimiento anual ha disminuido de 13,3% en 1999-2004 a 6,3% en 2004-2009, lo que la convierte, de cualquier forma, en la actividad productora de alimentos de más rápido crecimiento.

Sudamérica continúa siendo la subregión que lidera la producción pesquera extractiva y la acuicultura. En cuanto a esta última actividad, en muchos países de la región aún se da un desarrollo moderado y las enfermedades continúan siendo una amenaza, especialmente en Chile y México, en donde las epizootias han afectado la producción y el empleo.

En el sector pesquero de ALC se requiere dar una nueva mirada al productor de pequeña escala y generar nuevos esquemas que mejoren la gobernabilidad sectorial. El capítulo enfatiza en la necesidad de que en el sector pesquero se logre un mejor conocimiento de las poblaciones explotadas y de su dinámica, por lo que se recomienda que el desarrollo científico y tecnológico se focalice en prácticas productivas que se adapten al cambio climático. También se recomienda propiciar un nuevo impulso al mercado interno de productos pesqueros y acuícolas, formular estrategias nacionales que estimulen el consumo de dichos productos, aumentar y mejorar la información sobre el sector y fortalecer las estructuras de apoyo regionales, con el fin de disminuir el riesgo que se percibe en la acuicultura.

Bosques. Según datos de la FAO, el 23,6% del área mundial cubierta de bosques se encuentra en ALC, siendo Brasil, México, Chile, Perú y Uruguay los países que más han plantado bosques en la región.

La pérdida del área cubierta de bosques durante el período 2005-2010 fue un poco inferior a la del período 2000-2005, cuando se perdían hasta 4,8 millones de hectáreas al año. Unido a ello, la contribución de la actividad forestal al PIB de la región ha aumentado en forma constante, pasando de US\$30 000 millones a US\$40 000 millones, lo que representa el 6% del total mundial. Por otra parte, el carbono total almacenado en la biomasa forestal se redujo durante el período 1990-2010 y la información oficial sobre productos forestales no maderables (PFNM) aún sigue siendo deficiente. Entre los problemas que enfrentan los países de la región están la degradación del suelo, los cambios en su utilización y la escasez de agua, que constituye un grave problema en los Andes y en algunas islas del Caribe.

Algunas de las alternativas de políticas públicas recomendadas son las siguientes: a) promover, en el marco de las estrategias de desarrollo forestal de la región, la inversión del sector privado para establecer plantaciones forestales; b) avanzar aún más en el desarrollo de mecanismos de pago por servicios ambientales que beneficien a las comunidades rurales; y c) impulsar que las comunidades rurales estén a cargo de la gestión de los recursos forestales. Estas alternativas contribuirían a disminuir los índices de pobreza de ALC.

Sección III. Bienestar rural e institucionalidad

Bienestar rural. En este apartado se analizan los efectos de la crisis económica del período 2008-2009 en el medio rural, concluyéndose que hubo un impacto negativo menor que el esperado. También se resalta que los cambios en la tasa de la pobreza rural siguen la misma dirección en que evolucionan la producción agropecuaria y la economía en general.

El diagnóstico realizado muestra que la tendencia de una reducción de la pobreza urbana y rural observada en el período 2000-2007, en el que crecieron la economía y la agricultura en la región, se revirtió, como resultado de la crisis. Sin embargo, en 2009 en ALC la pobreza aumentó únicamente 0,1% y la indigencia 0,4%, siendo el incremento en las zonas rurales levemente superior al observado en las zonas urbanas. Lo que la crisis sí puso en evidencia fue una tendencia general al deterioro del mercado de trabajo.

Algunas de las razones por las cuales el impacto en la pobreza fue limitado son las siguientes: a) la aplicación en los hogares de estrategias basadas en una combinación de ingresos agrícolas y no agrícolas para enfrentar la crisis; b) la evolución favorable de los ingresos laborales no agrícolas, que compensaron en parte la caída de los ingresos laborales agrícolas, de los ingresos por cuenta propia y, en algunos países, de las reducciones de las remesas del exterior; y c) la consecución de ingresos mediante transferencias de programas públicos.

El capítulo concluye con la presentación de una serie de recomendaciones de políticas, entre las que se destaca la necesidad de incorporar, en la agenda política de la región, un debate sobre la situación del mercado de trabajo rural y la creación de trabajo decente, con el fin de contribuir a reducir la pobreza rural.

Institucionalidad. Durante el período 2009-2010, casi todos los países de ALC, en menor o mayor medida, promovieron políticas generales, sectoriales y sociales para enfrentar la volatilidad de los precios de los productos básicos, incluidos los hidrocarburos, y otros aspectos relacionados, tales como el cambio climático y las crisis financieras de los centros económicos más importantes. En general, el incremento de los programas de asistencia social y las transferencias condicionadas permitieron compensar los impactos de la crisis económica internacional en 2009, así como revertir a partir de 2010 la tendencia creciente de la pobreza.

Es importante destacar que tanto los países importadores netos como los exportadores netos optaron por políticas defensivas que garantizaran a sus habitantes ingresos para cubrir sus necesidades de consumo, y que en la gran mayoría de países en que se adoptaron políticas para promover la producción, estas no pasaron de propuestas de corto plazo.

Algunas de las medidas adoptadas por los países para garantizar el ingreso a los productores y fomentar la producción de alimentos fueron las compras estatales, los precios garantizados, los pagos directos, los arreglos al interior de las cadenas, los fondos de estabilización y la reinstauración de los sistemas de extensión. No obstante, la mayor parte de los países hicieron esfuerzos muy limitados para fortalecer la institucionalidad y el presupuesto para concretar esas medidas; por tanto, muchas de las acciones realizadas no podrán ser sostenibles, a menos que se brinde atención a esos dos elementos.

La región pudo enfrentar con buenos resultados la crisis de 2009. Además, se espera que en 2011 se dé la tendencia hacia la recuperación económica, lo que ayudará a consolidar el crecimiento de la economía

regional a largo plazo. No obstante, es urgente revertir las desigualdades dentro de los países de la región y entre estos, **con el fin de dar respuestas a las demandas no solo de los habitantes rurales, sino de toda la población.**

Ante el escenario previsto de que ALC continuará siendo una región proveedora de alimentos y materias primas, se espera que la agricultura sea revalorizada como un motor de desarrollo. Ello debería venir acompañado de un incremento y mejoramiento de la inversión pública y la eficiencia del gasto público, así como de la definición de políticas de mediano y largo plazo necesarias para hacer realidad la vocación de ese sector.

Se recomienda que los países fortalezcan los marcos legales para la institucionalidad pública agropecuaria, a fin de facilitar la implementación de las políticas; que orienten esfuerzos dirigidos a la formulación de políticas de Estado para la agricultura, que vayan más allá de las puramente sectoriales y con una visión de mediano y largo plazos; que incorporen el cambio climático en la definición de las políticas; y que mejoren la inversión en la agricultura, siguiendo la lógica de los objetivos de desarrollo.

Sección IV. Uso de las TIC en la agricultura y el desarrollo rural

En el Informe Especial, en esta oportunidad centrado en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la agricultura y el desarrollo rural (capítulos IX, X y XI), se analiza el papel de las TIC frente a los nuevos retos del desarrollo agrícola en ALC. Se plantea que las TIC, al igual que en todas las áreas de la sociedad, tienen el potencial para transformar las relaciones entre los actores de la agricultura y el medio rural.

La incorporación de las TIC en las cadenas agroalimentarias le permitiría a los productores, industriales y comercializadores mejorar el seguimiento y el pronóstico de sus cosechas; reducir riesgos vinculados al clima, a la volatilidad de

precios y a la propagación de enfermedades; crear y fortalecer pequeñas empresas familiares; facilitar las transacciones y potenciar el desarrollo de innovaciones a lo largo de toda la cadena. De igual manera, la adopción de las TIC en las instituciones de la agricultura y el medio rural tiene el potencial para aumentar la transparencia de sus procesos, ahorrar en recursos humanos y económicos, incrementar su cobertura geográfica y ampliar la gama de sus productos ofrecidos.

Aunque ya se han logrado resultados positivos tanto en el ámbito productivo como en el institucional, el acceso a las TIC y el uso de ellas en la agricultura y el medio rural de ALC aún se encuentran en etapas incipientes. Mientras la mayoría de los actores de las cadenas agroalimentarias se limitan a utilizar las TIC para comunicación y búsquedas básicas de información en Internet, la principal función de las TIC en las instituciones públicas para la agricultura

ha sido la de facilitar la administración gerencial y presupuestaria de la institución, por lo que le han dado poca importancia al uso de esas herramientas en la asistencia técnica, la extensión y la realización de trámites.

Si los países de ALC desean potenciar el impacto de las TIC en la agricultura y el medio rural, deben hacer frente al reto de aumentar la conectividad rural y la formulación e implementación de políticas públicas que fomenten el acceso a dichas tecnologías y su uso en toda la institucionalidad nacional (gobierno electrónico, agenda digital, etc.). Esas acciones son esenciales para sentar las bases para la realización de esfuerzos posteriores dirigidos a reducir el costo de la tecnología, aumentar la utilidad de los contenidos disponibles en línea y reducir la resistencia de los agentes rurales para incorporar nuevas tecnologías en la producción y gestión de negocios, entre otros.