

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

*una mirada hacia América Latina y el Caribe*

# 2013



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

*Una mirada hacia  
América Latina y el Caribe*

# 2013



CEPAL



# Índice

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),  
© Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),  
© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2012

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF)  
en las siguientes direcciones electrónicas:

<http://www.eclac.org>  
<http://www.rlc.fao.org>  
<http://www.iica.int>

**Corrección de estilo:** Lya Guzmán  
**Diagramación:** Pablo Rivas  
**Diseño de portada:** Pablo Rivas  
**Impresión:** Alfabeta

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas:  
una mirada hacia América Latina y el Caribe  
CEPAL, FAO, IICA – Santiago, Chile, FAO, 2012.  
176 pag.; 28 cm.

ISBN13: 978-92-5-307355-9  
Publicado también en inglés: 978-92-5-107355-1

1. Agricultura 2. Desarrollo agrícola 3. Análisis macroeconómico  
4. Ganadería 5. Bosques 6. Pesca 7. Desarrollo Institucional 8. Tenencia  
de tierras 9. América Latina 10. Caribe  
I. CEPAL II. FAO III. IICA IV. Título

AGRI50 DEWEY 338.1

Santiago, Chile  
2012

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la CEPAL, la FAO y el IICA, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentadas, no implica que se aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

La revisión editorial formal de este documento estuvo a cargo de la FAO.

Reconocimientos	5
Siglas	7
Presentación	9
Resumen Ejecutivo	11
<b>Sección I. Contexto Macroeconómico</b>	<b>19</b>
<b>Sección II. Análisis Sectorial</b>	<b>29</b>
Contexto Sectorial Agrícola	31
Agricultura	41
Ganadería	55
Pesca y Acuicultura	71
Bosques	81
<b>Sección III. Bienestar Rural e Institucionalidad</b>	<b>91</b>
Bienestar Rural	93
Políticas públicas e Institucionalidad	111
<b>Sección IV. Tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe</b>	<b>125</b>
Introducción	126
Tenencia de tierras en América Latina	127
Tenencia de tierras en el Caribe	141
Bibliografía	153
Anexo estadístico	167



## Reconocimientos

Este documento es fruto del esfuerzo conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Su elaboración estuvo a cargo de un grupo interinstitucional compuesto por Javier Meneses, Adrián Rodríguez, Mónica Rodrigues y Octavio Sotomayor de la CEPAL; Byron Jara y Salomón Salcedo de la FAO; y Joaquín Arias, Rafael Trejos y Hugo Chavarría del IICA. La coordinación técnica general fue responsabilidad de Adrián Rodríguez (CEPAL), Salomón Salcedo (FAO) y Rafael Trejos (IICA).

Para elaborar los diferentes capítulos se conformaron grupos de trabajo interdisciplinarios, coordinados por las distintas instituciones, de acuerdo a sus ámbitos de competencia. Queremos expresar un reconocimiento especial a los integrantes de los grupos:

- Capítulo “Contexto Macroeconómico”. Coordinador técnico: Mónica Rodrigues. Integrantes del grupo: Joaquín Arias, Hugo Chavarría, Byron Jara, Salomón Salcedo, Adrián Rodríguez y Octavio Sotomayor.
- Capítulo “Contexto Sectorial”. Coordinador técnico: Joaquín Arias. Integrantes del grupo: Mónica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Hugo Chavarría, Rafael Trejos y Salomón Salcedo.
- Capítulo Sectorial “Agricultura”. Coordinador técnico: Rafael Trejos, con la colaboración de Adriana Campos, Joaquín Arias y Hugo Chavarría. En la aplicación de la encuesta a países se reconoce la colaboración de las Oficinas del IICA y las Representaciones de la FAO en los países.
- Capítulo Sectorial “Ganadería”. Coordinador técnico: Tito Díaz, con la colaboración de Gary A. Williams. Integrantes del grupo: Byron Jara, Cedric Lazarus y Salomón Salcedo.
- Capítulo Sectorial “Bosques”. Coordinador técnico: Jorge Meza, con la colaboración de Claudia Cerda. Integrantes del grupo: Byron Jara, Hivy OrtizChour y Salomón Salcedo.
- Capítulo Sectorial “Pesca y Acuicultura”. Coordinador técnico: Alejandro Flores, con la colaboración de Carlos Wurmman. Integrantes del grupo: Byron Jara, John Jorgensen, Salomón Salcedo, Octavio Sotomayor y Raymon VanAnrooy.

- Capítulo “Bienestar rural”. Coordinador técnico: Adrián Rodríguez, con la colaboración de Javier Meneses. Integrantes del grupo: Joaquin Arias, Hugo Chavarría, Salomón Salcedo y Rafael Trejos.
- Capítulo “Políticas públicas e institucionalidad”. Coordinador técnico: Salomón Salcedo, con la colaboración de Lya Guzmán. Integrantes del grupo: Ileana Avalos, Oscar Cismondi, Hugo Chavarría, Juana Galván, Adriana Herrera, Rafael Trejos y Adoniram Sánchez.
- Capítulo “Tenencia de tierras en América Latina y el Caribe”. Coordinadores técnicos: Alan Williams y Octavio Sotomayor. Integrantes del grupo: Adriana Herrera, Sergio Gómez, Byron Jara, Javier Meneses, Salomón Salcedo y Guillermo Zúñiga.

Finalmente, agradecemos a Lya Guzmán, Julian Downling y Marcela Sanguinetti por el trabajo editorial, a Pablo Rivas por la diagramación del libro y a Eugenia Salazar por la actualización del Anexo estadístico.

## Siglas

<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAESPA</b>	Centro de Análisis Estratégico y de Políticas para la Agricultura
<b>CARICOM</b>	Comunidad del Caribe
<b>CIAT</b>	Centro Internacional de Agricultura Tropical
<b>COFLAC</b>	Comisión Forestal para América Latina y el Caribe
<b>COMTRADE</b>	Bases de datos de estadísticas de las Naciones Unidas
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>ERS</b>	Economic Research Service
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FONTIERRAS</b>	Fondo de Tierras de Guatemala
<b>FUNDER</b>	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural
<b>GIZ</b>	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
<b>IED</b>	Flujos de inversión extranjera directa
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
<b>I+D+i</b>	Investigación, Desarrollo e Innovación
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica

<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria de Brasil
<b>INRA</b>	Instituto Nacional de la Reforma Agraria de Bolivia
<b>IPC</b>	Índice de precios al consumidor
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OEА</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIE</b>	Organización Mundial de Sanidad Animal
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONU-REDD</b>	Programa de Naciones Unidas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
<b>PACTA</b>	Programa de Acceso a la Tierra de Honduras
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>PTT</b>	Programa de Transferencia de Tierras de El Salvador
<b>SITC</b>	Estándar Internacional de Clasificación del Comercio
<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y de la comunicación
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>US\$</b>	Dólar de los Estados Unidos de América
<b>USDA</b>	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
<b>VAA</b>	Valor Agregado Agrícola
<b>WTI</b>	West Texas Intermediate

## Presentación

Desde que el aumento de los precios de los alimentos encendiera luces de alerta sobre la sostenibilidad de la seguridad alimentaria global en 2007-2008, la agricultura ha sido un gran foco de atención pública. El desarrollo del sector agrícola durante el último lustro ha estado marcado por la volatilidad de los precios internacionales de los principales productos básicos, causada por el desempeño irregular de la economía mundial y por la mayor variabilidad climática. La situación en el 2012 no fue la excepción, pues a los efectos de fenómenos naturales como las sequías en el norte del continente americano, se sumaron la desaceleración de la economía de los países asiáticos y la crisis europea.

En la Cumbre de Líderes del G20, realizada en México en junio del 2012, varias agencias internacionales de desarrollo postularon mantener durante los próximos años el tema de la seguridad alimentaria y nutricional de forma destacada en la agenda del G20. En la Conferencia Rio+20, realizada este mismo año, se planteó que, para erradicar el hambre y la pobreza, así como lograr el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y el buen manejo y uso de los recursos naturales deben ir de la mano.

El presente documento aporta información actualizada y análisis, tanto de la coyuntura reciente del sector agroalimentario y su contexto, como de las perspectivas que se vislumbran para el 2013. Es este un esfuerzo conjunto que desarrollamos por cuarto año consecutivo la Comisión Económica 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 capítulo especial de este año está dedicado al tema de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe. Allí se analizan las tendencias recientes en cuanto a políticas de tierras, procesos de cambio estructural y retos pendientes, tales como la titularización, que sigue siendo precaria en muchos países de la región.

En el documento se reconoce que la coyuntura enfrentada durante los últimos años complejiza los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones, tanto para los agentes públicos como para los privados. Pero también provee una oportunidad para el desarrollo de políticas públicas más sofisticadas, integrales y de largo aliento, abordando temas que trascienden lo puramente agrícola. El contexto es favorable para rescatar el rol del Estado en la provisión de bienes públicos para la agricultura, para promover una mayor participación de los actores del sector en los procesos de elaboración de políticas y visiones estratégicas, y para propiciar una mayor colaboración público-privada, sobre todo para incrementar la inversión, en particular, en investigación, desarrollo e innovación.

La CEPAL, la FAO y el IICA reiteramos en este documento nuestro compromiso con el desarrollo sostenible de la agricultura y del medio rural de la región. Ponemos también todas nuestras capacidades al servicio de los países, para plantear y formular políticas que permitan a los gobiernos y a las poblaciones más vulnerables hacer frente a las adversidades que ocasiona un entorno de incertidumbre.



**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



**Raúl Benítez**  
Subdirector General  
Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe



**Víctor Villalobos**  
Director General  
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

# 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 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.



# **Sección I: Contexto macroeconómico**

## Contexto macroeconómico

### Nuevos desafíos para la superación de la crisis económica global

*La incertidumbre respecto a la recuperación del crecimiento en las economías avanzadas enciende la alerta sobre la necesidad de establecer medidas de políticas adicionales para mantener el crecimiento en la Región.*

#### Hechos

- \* Una combinación de sobreendeudamiento público, bancario y externo en varios países europeos desafía la sobrevivencia de la eurozona.
- \* En los mercados financieros internacionales, las ayudas condicionadas a varios países de la zona del euro se interpretan como expectativas de bajo crecimiento, vinculado a medidas como: aumento de impuestos, control del gasto público y amplias reformas laborales.
- \* La crisis de la deuda en la zona del euro no es un fenómeno aislado, sino que se acompaña de situaciones similares en economías avanzadas y de repercusiones en las principales economías emergentes.
- \* 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.

#### TENDENCIAS

*La evolución de las tasas de crecimiento de las economías avanzadas ha presentado dos fases distintas en los últimos años*

En comparación con la recesión de 2009, el desempeño de la economía mundial en 2010 parecía indicar el restablecimiento del crecimiento en la mayor parte de los países, con la recuperación del consumo privado y del comercio internacional. Asimismo, ese año marcó el retorno de la tendencia alcista de los precios de los productos básicos, interrumpida por la crisis de 2007/08.

Tales tendencias, que perduraron hasta mediados de 2011, exigieron de las economías emergentes respuestas de políticas para controlar el alza de los índices de precios internos, la afluencia de capitales externos y la tendencia a la apreciación del tipo de cambio (CEPAL-FAO-IICA, 2011; CEPAL, 2011a).

A partir del segundo semestre de 2011, las dudas respecto al logro de una solución sostenible de la crisis de la deuda en la zona del euro y el riesgo de que la desaceleración de esas economías afectase a otras regiones, comenzaron a mermar 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 europeos más golpeados por la crisis, ha afectado incluso a las economías más robustas de la UE, tanto por el lado financiero, con la pérdida de confianza de los inversores y el aumento de las primas de riesgo, como por el lado real, con la rebaja de la actividad económica y del comercio intra-bloque.

En el segundo trimestre de 2012, el PIB de los países que comparten el euro se redujo 0,2% respecto al trimestre anterior, que había sido de estancamiento. Un tercio de los 17 países de la zona del euro se encuentran en esta situación. Además, España, Italia, Chipre, Portugal y

Grecia acumulan dos o más trimestres consecutivos de retroceso en el PIB, desde fines de 2011. La recesión en esos países ha llevado a un retroceso del PIB en el conjunto de los 27 países de la UE en el segundo trimestre de 2012 y es uno de los principales componentes que presiona a la baja del crecimiento de la economía mundial en 2012 y 2013.

Fuera de la UE, otras tendencias también han presionado el crecimiento global a la baja. Estados Unidos manifiesta una gran incertidumbre, acrecentada por la cercanía de las elecciones presidenciales, sobre el acuerdo político necesario para que el país financie en el largo plazo el déficit público de 8% del PIB. En el sector real, Estados Unidos se enfrenta a una recuperación de la crisis excepcionalmente lenta, con tasas de desempleo persistentemente elevadas y creciente desigualdad.

A su vez, Japón presenta mejores perspectivas de crecimiento para los próximos años que otras economías avanzadas, aunque el elevado déficit presupuestario se mantiene. Por otro lado, en el segundo trimestre de 2012 la economía nipona creció 1,4% (tasa anualizada), una ralentización importante frente al 5,5% del trimestre anterior. Tal reducción refleja en parte el efecto de la crisis del euro en la apreciación del yen y el consecuente impacto sobre la competitividad de las exportaciones japonesas.

En países emergentes que hasta ahora habían presentado pujantes tasas de crecimiento, como Brasil, China e India, se vislumbra también una desaceleración del crecimiento. En China, además, la primera rebaja de los tipos de interés desde 2008 deja de manifiesto la preocupación del Gobierno por la reducción del crecimiento.

Los siguientes párrafos analizan cómo esas tendencias han impactado a América Latina y el Caribe y cuáles han sido los ajustes necesarios en la política macroeconómica regional para hacer frente a la evolución de las variables fundamentales de la economía mundial.

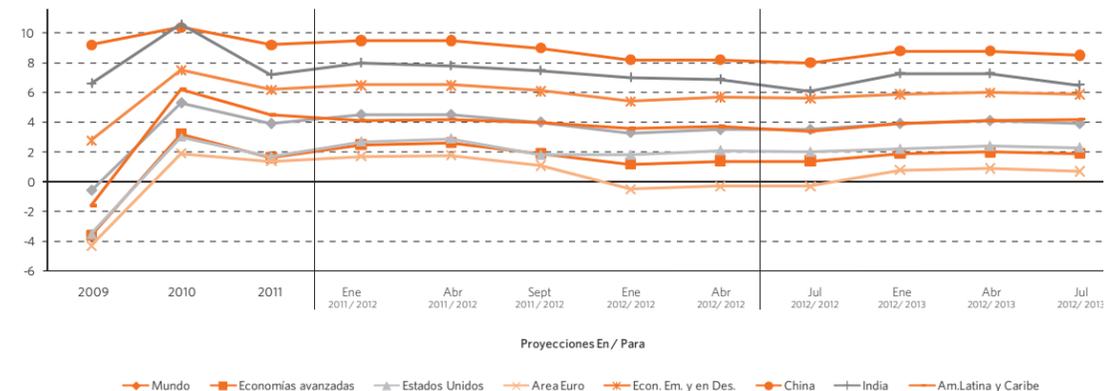
**Aunque 2010 fue el año de la recuperación del crecimiento económico en la mayor parte de los países, dicha recuperación ha sido desigual**

En el año 2010, el conjunto de las economías desarrolladas pudo volver a presentar tasas positivas de crecimiento; sin embargo, su nivel de expansión fue inferior al observado en las economías emergentes: 3,2% contra 7,5% en promedio (Figura 1).

Al interior de este último grupo de países las diferencias de desempeño fueron también importantes, destacándose aquellas que se establecieron entre países exportadores e importadores de los productos básicos que sufrieron alzas en las cotizaciones internacionales, sobre todo metales e hidrocarburos. En América Latina, esto significó un crecimiento más intenso en Sudamérica que en Centroamérica y el Caribe.

Sin embargo, más allá del alza en los precios de los productos básicos y de la elevada demanda externa, que impactaron positivamente el volumen exportado por la región, las tasas de crecimiento regionales en 2010 y comienzos de 2011 fueron también influenciadas por el dinamismo de la demanda interna. Esta se vio estimulada por las políticas contracíclicas aplicadas para enfrentar el impacto de la crisis y por la abundante liquidez en los mercados financieros internacionales.

**Figura 1** Tasas de crecimiento y proyecciones del Producto Interno Bruto (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del World Economic Outlook, FMI

**Tras un breve período de recuperación, la economía mundial volvió a desacelerar, con repercusiones en América Latina y el Caribe**

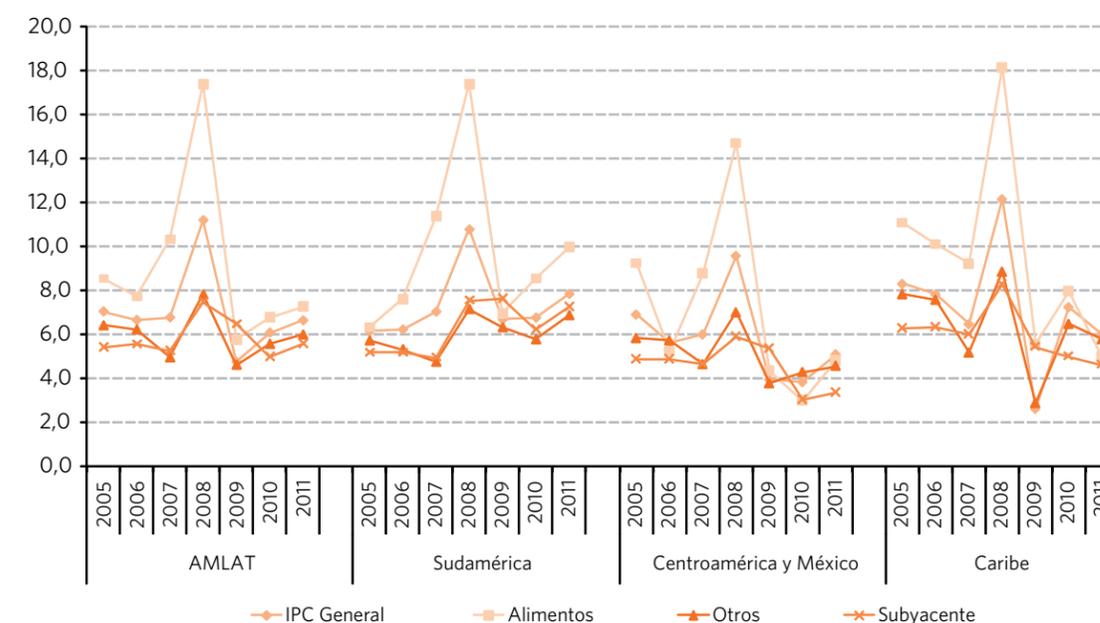
La tasa de crecimiento del PIB global alcanzó a 3,9% en 2011, constatándose una reducción importante frente al incremento de 5,1% del año anterior (Figura 1). Esas tasas reflejan la incertidumbre de los mercados internacionales respecto al logro de una solución sostenible a la crisis de la deuda en la zona del euro y a la consolidación fiscal en los Estados Unidos.

Tal reducción fue más pronunciada en las economías avanzadas, en especial en los Estados Unidos, que en el conjunto de las economías emergentes y en desarrollo. Al interior de este último grupo, América Latina y el Caribe presentó una desaceleración importante de la tasa de crecimiento del PIB en 2011, en comparación con el repunte de 2010. No obstante, el desempeño de la región alcanzó niveles superiores al promedio de las economías centrales.

En América Latina, la desaceleración observada a fines de 2011 respondió también, más allá del contexto internacional desfavorable, a una política monetaria restrictiva que tuvo por objetivo el control de la inflación, y al agotamiento de algunos programas y políticas fiscales adoptados como respuesta a la crisis financiera en años previos.

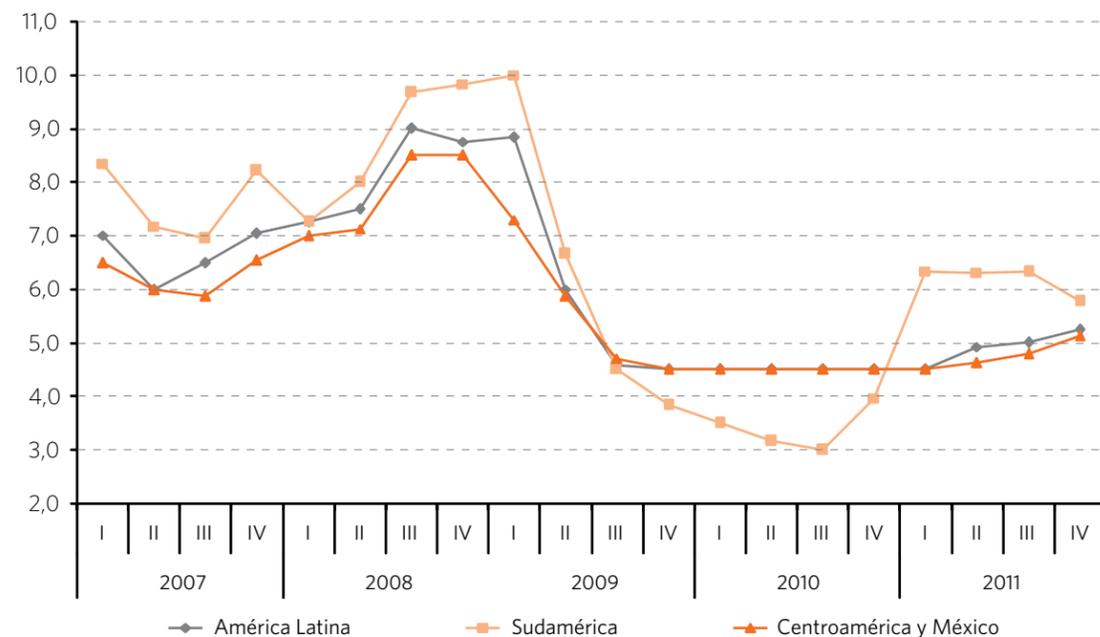
Entre octubre de 2010 y septiembre de 2011, el índice de precios al consumidor (IPC) promedio en América Latina mostró una tendencia ascendente, reflejando el alza de los precios de los alimentos y otros productos básicos a nivel internacional (minerales, metales e hidrocarburos). Dado el peso de esos productos como insumos en la producción industrial, y como referencias para los ajustes de precios en el sector servicios, la inflación subyacente tendió también a acelerarse en ese período, sobre todo en los países sudamericanos (Figura 2).

**Figura 2** Índice de precios al consumidor por componentes, Tasas de variación en 12 meses (%) Promedio simple de las subregiones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL

**Figura 3** Mediana de la Tasa de Referencia de Política Monetaria, por Subregiones (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL

El comportamiento del IPC entre mediados de 2010 y el tercer trimestre de 2011 trajo como respuesta el aumento de las tasas de política monetaria en los países de la región o, al menos, la interrupción de su tendencia a la baja (Figura 3). Tal ajuste fue más inmediato e intenso en Sudamérica, en especial en las economías que trabajan con metas de inflación.

Desde mediados de 2009, las expectativas relativamente optimistas en cuanto a la evolución de la economía latinoamericana y los diferenciales de las tasas de interés respecto de las prevalencias en los mercados financieros globales, estimularon entradas de capital que contribuyeron a mantener los procesos de apreciación real de las monedas de la región. Tal apreciación fue mucho más intensa y sostenible en los países sudamericanos que en Centroamérica, México y el Caribe, reflejando en parte el impacto del alza de los precios de los productos básicos en las exportaciones y en el ingreso de divisas de las diferentes subregiones (Figura 4).

La apreciación del tipo de cambio se tradujo en una menor competitividad de las exportaciones regionales no beneficiadas por las alzas de los precios internacionales. Esto ha llevado a los gobiernos a adoptar políticas para

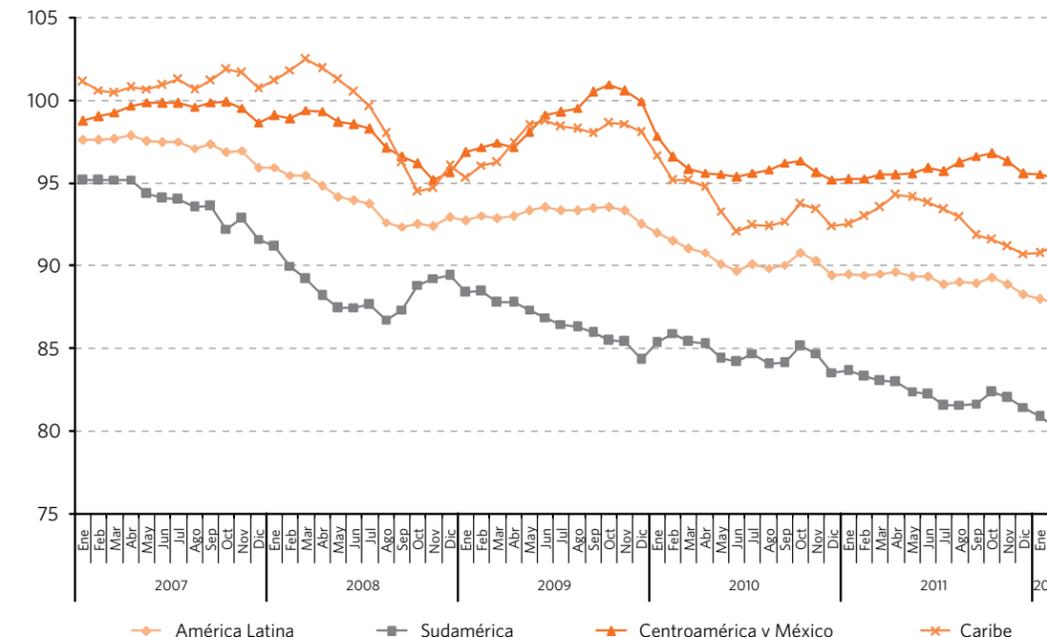
mejorar la productividad y reducir costos en los sectores productivos.

En el campo de la política monetaria, los Bancos Centrales de los países de la región han aumentado las reservas monetarias internacionales para hacer frente a la entrada de divisas y contener la apreciación cambiaria. Ambas medidas han generado, como efecto secundario, un fortalecimiento de las economías regionales frente al contexto de turbulencia en los mercados mundiales, como el que se detectó a partir del segundo semestre de 2011 (CEPAL, 2011a).

En el segundo semestre de 2011 y comienzos de 2012, la situación internacional se deterioró por el aumento del riesgo en las economías avanzadas. En Europa, las negociaciones en torno a un acuerdo para dotar de recursos suficientes a las economías en mayores dificultades (Grecia, Portugal, Italia, España e Irlanda), han enfrentado variados obstáculos.

Por el tamaño de algunas de esas economías, una declaración de insolvencia probablemente acarrearía una crisis sistémica con repercusiones dentro y fuera de la UE, por lo cual una solución colectiva fue definida como la mejor

**Figura 4** Índice de la Tasa de Cambio Efectiva Real Mensual (%)  
Año base 2005 = 100



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL

opción, aunque políticamente difícil de sostener en los países acreedores. Al mismo tiempo, la imposibilidad de contar con una política de devaluación para hacer frente a algunos de los problemas de competitividad terminó por sobrecargar los ajustes fiscales, cuyos impactos en la contracción de las economías continuarán constatándose en los próximos años.

En el caso de los Estados Unidos, a las dificultades del actual gobierno para alcanzar un acuerdo fiscal que le permita seguir financiando la deuda pública, se han sumado los problemas estructurales en los sectores inmobiliario y bancario, y la persistencia de un alto nivel de desempleo que presiona al alza los gastos en previsión social.

De este modo, la incertidumbre respecto a las tasas de crecimiento de las economías centrales en los próximos años ha llevado a una reevaluación de las expectativas globales, con impactos en los sectores real y financiero.

El cambio en el escenario internacional ha suscitado nuevas direcciones de política macroeconómica en América Latina y el Caribe.

La menor liquidez y la incertidumbre en los mercados financieros ha reducido la entrada de capitales en los países emergentes, con impactos en los tipos de cambio. Así, a mediados de 2011 y en el segundo trimestre de 2012 (no graficado), la tendencia a la apreciación cambiaria en la región cedió levemente. Además, con la menor presión al alza sobre las cotizaciones internacionales de los productos básicos, los índices de inflación también han empezado a reducirse, abriendo espacio para cortes en las tasas de interés real.

Es interesante notar que, a pesar de la devaluación reciente de los tipos de cambio real, el impacto sobre la inflación regional ha sido muy pequeño, producto de las expectativas a la baja en las economías centrales y su correspondiente efecto ralentizador en la importación de bienes industriales y en la inversión en general.

Por otro lado, como consecuencia de la apreciación de los tipos de cambio, y tras varios años de exposición a la competencia con bienes importados, algunos segmentos de la industria regional han ganado suficiente competitividad para absorber parte del alza de los precios de los insumos importados, en lugar de transferir dicho aumento a los precios de los bienes finales.

La competitividad de la industria regional se ha visto beneficiada por las políticas de créditos y subsidios a la inversión aplicadas en la región en los años post crisis. En efecto, como resultado de esas políticas, la formación bruta de capital fijo en la región alcanzó en 2011 el nivel de 22,8% del PIB, constituyendo un nuevo máximo para las últimas décadas (CEPAL, 2011a).

En el mercado laboral, el empleo y los salarios continuaron creciendo en 2011 y los primeros meses de 2012 en la mayoría de los países de la región, y se espera que esta tendencia se mantenga. La tasa de desempleo se redujo 0,5 puntos porcentuales para el conjunto de la región, alcanzando 6,9%. Asimismo, aumentó el empleo asalariado y los empleos cubiertos por la seguridad social y se mantuvo la tendencia ascendente de los salarios medios reales del sector formal (CEPAL, 2012a).

También en 2011, América Latina se benefició de un aumento de la recaudación fiscal, pasando de un déficit primario en años anteriores a un ligero superávit de 0,3% del PIB. Eso ha permitido a la región como un todo, aunque con diferencias importantes entre países, reducir la deuda pública a un nivel inferior al mínimo histórico de las últimas décadas (CEPAL, 2011a).

Estos cambios favorables de la situación macroeconómica regional en los últimos dos años han permitido proveer a la región de recursos (financieros e institucionales) y reducir la vulnerabilidad de la economía regional frente a posibles choques externos, como los que se están bajando en las previsiones de las agencias internacionales para los próximos años.

Se identifica también un importante proceso de aprendizaje de las economías regionales en el manejo de las cuentas públicas y de las políticas anticíclicas en situaciones de volatilidad de los mercados financieros, como las experimentadas recientemente.

#### PERSPECTIVAS

##### *Las expectativas respecto al desempeño de la economía mundial se ajustan progresivamente a un escenario cada vez más desfavorable*

Las proyecciones para 2013 (Figura 1, lado derecho) incorporan en forma positiva, pero con precaución, los esfuerzos de la UE para lograr acuerdos sobre las ayudas a las economías más afectadas de la zona del euro, lo cual se interpreta como un signo de apoyo de los países del

bloque a la Unión Monetaria. La precaución se debe a la fragilidad de los logros alcanzados hasta el momento y a la necesidad de seguir aplicando políticas que permitan reducir paulatinamente el riesgo en los mercados (FMI, 2012). Además, se espera que las medidas de consolidación fiscal que vayan aplicando las economías más afectadas de la zona del euro tengan un impacto significativo en el crecimiento de la UE, sobre todo en 2013.

No se descarta tampoco un escenario aún más desfavorable, en el cual una crisis profunda de la zona del euro incidiría negativamente en los mercados mundiales, tanto por los canales reales como financieros, afectando las perspectivas económicas más allá de Europa.

En cualquiera de esos escenarios, con la reducción del crecimiento en las economías avanzadas, las tasas de crecimiento en América Latina y el Caribe se mantendrían moderadas, aunque con importantes diferencias entre los países.

##### *Las perspectivas para los países de la región dependen de la vulnerabilidad de sus economías frente al deterioro del escenario internacional*

En el caso del comercio internacional, la vulnerabilidad de las economías regionales se explica por la importancia de la UE como mercado para las exportaciones de los países de América Latina y Caribe. En forma adicional, por la participación de los bienes primarios – de mayor volatilidad en las cotizaciones internacionales – en el total de exportaciones.

Aún en el ámbito de las cuentas externas, habría que considerar la importancia que tienen las remesas de los inmigrantes para algunas economías de la región, y el impacto del limitado crecimiento económico de las economías avanzadas sobre esa fuente de recursos.

En lo que respecta a la situación fiscal, la participación de los ingresos fiscales provenientes de los productos básicos constituye una fuente de inestabilidad y por lo tanto, de vulnerabilidad frente a un escenario internacional desfavorable. Asimismo, un alto nivel de deuda pública, sobre todo aquella financiada con recursos externos, implica una elevada vulnerabilidad frente a la volatilidad de los mercados financieros internacionales.

La Figura 5 muestra los valores de esos indicadores de vulnerabilidad frente a la situación internacional de los

países de América Latina y el Caribe para los cuales se dispone de información. Los países se encuentran ordenados según el promedio de los cuatro indicadores.

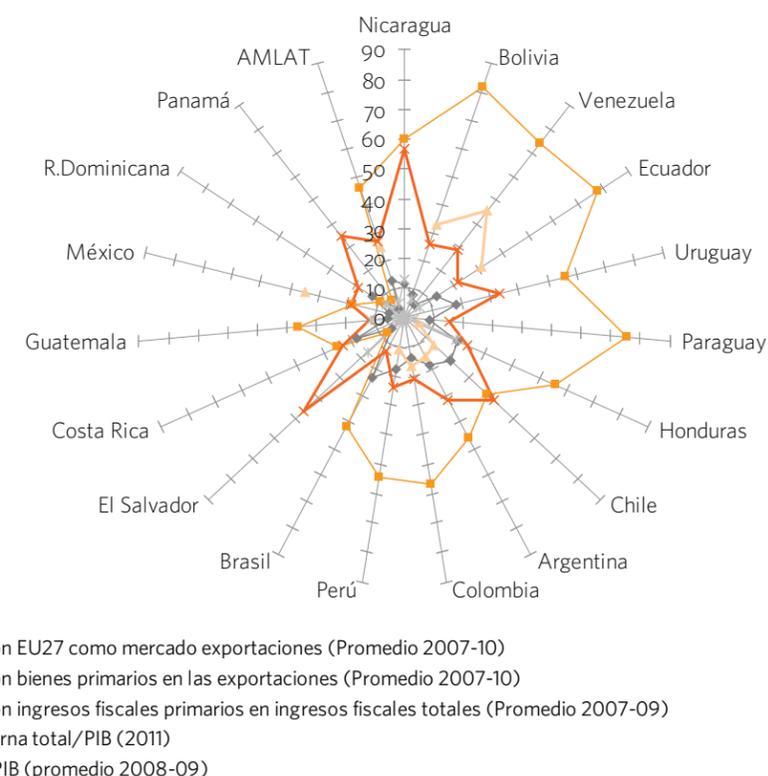
El peso de Europa como destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe descendió progresivamente en la década de 1990, estabilizándose en torno a 13% a partir del año 2000. Tal reducción ha sido intensa para los países de Centroamérica y más suave para los de Sudamérica. México constituye una excepción en la región, observándose un ascenso de las exportaciones en la última década.

En términos absolutos, la participación de los 27 países de la UE como destino de las exportaciones subregionales alcanza 19% en el caso de Sudamérica, 13% en el Caribe, 10% en Centroamérica y 5% en México (promedio 2000-2011). Brasil, Chile, Honduras, Argentina y Uruguay son los países con mayor dependencia del mercado europeo para

sus exportaciones. Aunque habría que considerar también la naturaleza de los productos exportados a Europa (y la probabilidad de que sean redireccionados a otros mercados), en términos generales las exportaciones de estos países podrían verse particularmente perjudicadas en caso de que la crisis de la deuda europea se siga extendiendo.

Aun cuando no existen datos disponibles según el país de origen de los recursos, la información relativa a la importancia de las remesas revela el impacto diferenciado de una de las vías de transmisión de la crisis internacional hacia las economías regionales. Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Bolivia y Ecuador son los países en los que las remesas inciden en mayor magnitud sobre el PIB. El impacto final sobre esos países dependerá, obviamente, del desempeño de las economías donde residen los inmigrantes y de las políticas específicas hacia ese conjunto de la población.

**Figura 5** Países de América Latina: Indicadores de Vulnerabilidad frente a la Crisis en la Zona del Euro (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos CEPAL (2011).

Otra fuente de vulnerabilidad para las economías regionales es la elevada participación de los bienes primarios en las exportaciones totales de algunas economías. El riesgo aquí va asociado a la fuerte volatilidad de los precios de esos productos, cuyo comportamiento se vincula tanto a variables reales (la tasa de crecimiento de la producción industrial, por ejemplo), como financieras (el nivel de riesgo en los mercados globales, entre otras variables). En los últimos años, varios países latinoamericanos han aumentado su especialización comercial en bienes primarios, dada la tendencia ascendente de los precios y de la demanda por materias primas a nivel global.

Las cotizaciones internacionales de esos productos, sobre todo de los hidrocarburos, dependen fuertemente de las perspectivas de crecimiento de las economías avanzadas y de su impacto sobre la demanda global. A lo largo de la última década, los precios de los principales productos básicos aumentaron consistentemente en respuesta al crecimiento de la demanda mundial (CEPAL-FAO-IICA, 2010). Tal crecimiento fue apenas interrumpido por las repercusiones de la crisis económica sobre la actividad económica de los países avanzados y, en menor medida, de los emergentes.

En los últimos meses, el resurgimiento de los temores sobre la negociación de la deuda soberana de los países de la zona del euro ha empujado una vez más a la baja los precios de los productos básicos, incluyendo el petróleo y sus derivados.

El alza de los precios del petróleo en el primer trimestre de 2012 respondió a las turbulencias geopolíticas en algunos países productores del Medio Oriente. En los últimos meses, no obstante, las perspectivas desfavorables de crecimiento en las economías centrales han llevado los precios a un nivel inferior a los US\$ 100 el barril (WTI), situación no observada desde febrero de 2011.

Según indican las agencias especializadas, el valor del barril de petróleo ligeramente debajo de US\$ 100 parece constituir un nuevo punto de equilibrio que ya incorpora las perspectivas de desaceleración en las principales economías avanzadas. Si tal desaceleración y los consecuentes riesgos sobre la economía mundial no se cumplen totalmente, el repunte de la demanda podría elevar los precios a un rango entre US\$ 100 y US\$ 110 por barril hacia fines de 2012 (Morse, 2012).

Se espera que las cotizaciones de otros productos básicos de gran peso en las exportaciones regionales – como

algunos minerales, metales y productos agropecuarios – sean incluso más afectadas por las perspectivas de bajo crecimiento en las economías avanzadas que el precio del petróleo. Eso, debido a que en los demás productos no inciden, por el momento, las presiones que han estado afectando las perspectivas de aumento de la oferta del crudo en el corto plazo, sobre todo las turbulencias geopolíticas en algunos de los principales países productores del Medio Oriente, como Irán e Irak.

En 2011 los precios de los productos básicos (excluido el petróleo) tendieron ya a la baja, en respuesta al escenario incierto de desarrollo de la crisis en las economías avanzadas y a algunos indicios de desaceleración del crecimiento en las economías emergentes, incluyendo China.

Otras variables, como la apreciación del dólar frente al euro y el aumento del riesgo en los mercados internacionales, tendieron también a reducir la presión al alza que predominaba sobre los precios de los productos básicos en años anteriores.

Para el año 2012 el FMI prevé una reducción de los precios del conjunto de los productos básicos (excepto petróleo) de cerca de 10% respecto a los niveles de 2011, en el cual se observó un incremento de 18%. Para el año 2013, la retracción en los precios alcanzaría a un 2%. Los precios del petróleo, en cambio, cerrarían el año 2012 con una variación positiva de 10% y para 2013 presentarían una reducción de 4% (FMI, 2012).

CEPAL (2012a) incorpora esas tendencias en sus predicciones para los países de América Latina, con un empeoramiento de los términos de intercambio en general y especialmente en el Mercosur, como también en los países exportadores de hidrocarburos.

Si se concreta el escenario de estancamiento de las economías de la zona del euro y de bajo crecimiento en los Estados Unidos, la perspectiva para los precios internacionales de los productos básicos en 2012 y 2013 sería de volatilidad con tendencia a la baja. La volatilidad provendría, en ese caso, de la incertidumbre en cuanto a la evolución de la oferta global del crudo, del resultado de las elecciones en Estados Unidos (sobre todo de su impacto sobre la consolidación fiscal) y de las negociaciones sobre los rescates y las reformas institucionales en los países de la zona del euro.

En los países de América Latina y el Caribe, cuyos resultados fiscales dependen en forma importante de la

evolución de los precios de los productos básicos (como Venezuela, Bolivia, Ecuador y México), en ausencia de mecanismos anticíclicos, la volatilidad de los precios internacionales puede afectar la efectividad y sostenibilidad de las políticas públicas.

Impactos adicionales de la volatilidad de los precios internacionales sobre los mercados internos incluyen la variación de los índices de precios y del tipo de cambio real, con repercusiones sobre la competitividad de otros sectores exportadores (CEPAL-FAO-IICA, 2011).

El último indicador de vulnerabilidad de los países de la región frente a un agravamiento de la crisis se refiere al nivel de la deuda externa como proporción del PIB. De modo general, la región redujo consistentemente su nivel de deuda externa a lo largo de la última década, pero con diferencias subregionales importantes. Mientras los países de América del Sur, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití redujeron la deuda externa desde 40% del PIB a comienzos de los años 2000 a cerca de 20% en 2011, la subregión Caribe aumentó el nivel de deuda en el período post crisis, de 40% a 50%, en promedio, entre 2008 y 2011 (CEPAL, 2011a).

La Figura 5 muestra además diferencias importantes entre los países. En América del Sur, Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela continúan con un nivel de endeudamiento externo por encima del promedio subregional, así como Nicaragua, El Salvador y Panamá en Centroamérica.

Algunos autores asocian un nivel elevado de la deuda pública a una ralentización del crecimiento económico. Reinhart *et al.* (2012) demuestran que los episodios de elevado endeudamiento ocurridos desde 1800 se relacionan con una tasa de crecimiento inferior en más de un punto porcentual a la tasa típica de los períodos con niveles de deuda menores. Esto se explica por la necesidad de los gobiernos con alto nivel de deuda de aumentar los impuestos y reducir los gastos de inversión para hacer frente al pago de intereses.

Además, dado que el financiamiento de la deuda en el largo plazo se hace normalmente con préstamos consecutivos de vencimiento limitado, la posibilidad de que un alza en las tasas de interés se convierta rápidamente en mayores costos constituye un riesgo real para los países que cargan con un alto nivel de endeudamiento. En ese sentido, la situación actual de incertidumbre y volatilidad en los mercados internacionales es particular-

mente riesgosa para aquellos países que deben renegociar constantemente el financiamiento de su deuda con los acreedores externos.

Un punto positivo en las cuentas externas es aportado por el notable dinamismo de los flujos de inversión extranjera directa (IED), variable que ha alcanzado el primer lugar como fuente de financiamiento externo en la región en 2011, correspondiente a 2,4% del PIB (CEPAL, 2012a). No obstante, esos flujos también son susceptibles de ser afectados por la desaceleración del crecimiento en los principales países de origen de los recursos hacia la región, aunque por otro lado, la región también podría tornarse un destino más atractivo para la inversión, debido a las crisis de las economías centrales.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

### *Con el estancamiento de la economía mundial, la región debe apostar al fortalecimiento de los mercados internos y del comercio intra-regional*

En los próximos meses, las economías de América Latina y el Caribe 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. 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.

Dicha ralentización podría intensificarse, dependiendo del comportamiento de los mercados financieros internacionales. Estos podrían acentuar su volatilidad, dados los riesgos en el mercado del petróleo y la incertidumbre sobre el proceso de consolidación fiscal en las economías avanzadas, lo que también afectaría el volumen y estabilidad de los flujos de capital hacia la región. En un escenario más pesimista, en el cual la crisis de la zona del euro se profundice y se contagie hacia otras economías, los flujos de capital hacia la región podrían reducirse en forma ostensible.

En cualquiera de esos escenarios, el dinamismo de los mercados internos y el comercio intra-regional cobrarían importancia en la mantención de las tasas de crecimiento del PIB regional, como ha ocurrido desde que la situación internacional empezó a deteriorarse, en el segundo

semestre de 2011 (CEPAL, 2012a). Además, será necesario fortalecer las políticas micro y macroprudenciales implementadas en la región en los últimos años, para hacer frente a la acentuada volatilidad de los mercados, sobre todo aquellas que regulan el funcionamiento de las instituciones financieras.

El impacto de la esperada recesión internacional en las economías regionales incluye, asimismo, una posible desaceleración de la apreciación de los tipos de cambio y de los índices de precios al consumidor. Ese escenario abriría espacio para una política monetaria menos restrictiva, con reducción de las tasas reales de interés para incentivar el crecimiento de la demanda interna.

Habiendo superado la crisis de 2008, la región se encuentra en una posición macroeconómica razonablemente sólida como para enfrentar el esperado empeoramiento de la situación económica internacional, aunque con diferencias entre los países, conforme se ha ilustrado en la sección anterior. No obstante, frente a una situación de caída en los precios de sus productos básicos de exportación, con posible incremento en la volatilidad de los flujos de capital, la región podría tener dificultades en seguir aplicando las políticas anticíclicas que le permitieron superar en forma relativamente rápida la crisis financiera mundial.

Las principales fortalezas regionales construidas en los últimos años incluyen a las elevadas reservas monetarias internacionales y el bajo nivel de endeudamiento público y externo. Sin embargo, si la caída en los precios de los productos básicos se consolida como una tendencia de largo plazo, los países de América Latina y el Caribe más dependientes de esos productos tendrán que adecuarse a un nivel de ingresos fiscales más bajo, lo que al menos en los primeros meses puede llevar a un deterioro de las cuentas públicas, con aumento de la deuda.

### ***La manutención del sesgo social en las políticas públicas debe ser entendida como una herramienta para fortalecer las economías regionales***

Algunos países aprovecharon la crisis para reorientar sus políticas públicas, utilizando el espacio fiscal que se había creado en los años previos hacia el fortalecimiento del desarrollo económico y social de mediano y largo plazo, con un enfoque en la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2011b). En los últimos años, tal espacio fiscal se ha reducido, pero sigue existiendo, a excepción de los países del Caribe, cuyo endeudamiento relativo y situación fiscal continúan ubicándose en peor situación que la del resto de la región.

En una situación de deterioro de la situación fiscal generada por un agravamiento de la crisis en las economías avanzadas, aumenta la presión por eliminar gastos y reducir los programas de ayuda que han permitido a la región recuperar los niveles de empleo y consumo en el período post crisis. No obstante, en la definición de las prioridades de la política fiscal en los próximos años, los gobiernos deberían considerar el potencial de los programas sociales para dinamizar los mercados internos, claves, como ya se señaló, en un período de desaceleración de la economía global.

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, 2011b). 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 agrícola

Un sector en crecimiento con brechas en productividad entre países

*La dinámica de crecimiento del volumen de la producción, de los ingresos, de la productividad y el comercio agropecuario, difiere significativamente entre países de las Américas. Esto puede representar una oportunidad, y a la vez un reto, para cerrar brechas y responder adecuada y rápidamente a la demanda creciente de materias primas agrícolas y alimentos a nivel mundial, en un contexto difícil de incertidumbre económica y volatilidad de los precios internacionales.*

### Hechos

\* China se ha convertido en el mayor importador de casi todos los productos básicos agrícolas; ha tenido y seguirá teniendo un impacto significativo en los precios internacionales.

\* La volatilidad afecta negativamente el acceso a los alimentos de los más pobres, el bienestar de los productores agrícolas, y las decisiones de inversión e innovación en el sector agrícola.

### TENDENCIAS

#### ***La producción agrícola se recupera después de la crisis, con fuerte liderazgo de la Región Sur<sup>1</sup>***

ALC experimentó en el 2009 una reducción en su Valor Agregado Agrícola real (VAA real) de 3,89% (Cuadro 1b), que duplicó a la caída de la economía en general (1,82%). Dicha baja se debió casi exclusivamente al desplome de

<sup>1</sup> Se utilizan dos indicadores para medir el desempeño del sector agrícola. El primero y más utilizado es el Valor Agregado Agrícola real (VAA real en el cuadro 1b) que representa la evolución de un índice de volumen de la producción, donde cada uno de sus componentes se pondera por el valor de la producción en un período base (Valdés *et al.*, 2008; Paz *et al.* 2009). El segundo indicador mide la evolución de los ingresos reales en el sector, al tomar en cuenta las oscilaciones en los precios agrícolas y el poder de compra de los ingresos recibidos por los agricultores. Para ello se utiliza el VAA en dólares corrientes (una medida de ingresos corrientes) y se divide por el deflactor implícito del PIB (como medida de evolución de los precios de los bienes y servicios de toda la economía). A este indicador lo denominamos VAA corriente deflactado en el cuadro 1c.

-7,21% en el VAA real de la subregión Sur -que representa un alto porcentaje de la producción agrícola de la región-, resultado de la sequía que azotó a los países del Cono Sur durante la campaña 2008/2009 (deCarbonnel, 2009; LaRed21, 2009). Además de las condiciones climáticas, en Argentina se generó gran incertidumbre ante la propuesta del Ejecutivo de retenciones móviles a las exportaciones agrícolas, lo que desanimó las siembras para dicha campaña.

Por el contrario, el crecimiento en 2009 del VAA real de la región Caribe fue excepcional (9,62%), liderado por Guyana, Dominica y Jamaica, países en los que han aumentado las posibilidades de transformación de la producción primaria a productos con mayor valor agregado. Sin embargo, el VAA de las regiones Andina y Central sólo creció marginalmente (0,01% y 0,29%, respectivamente).

Durante 2010, la economía de ALC se recuperó fuertemente, al crecer casi el doble de lo que creció el PIB promedio agregado de las Américas. Esto se explica por un desempeño altamente positivo de la subregión Sur, que creció 7,87%. La agricultura también tuvo un mejor desempeño global durante 2010 (6,37%), pero con diferencias a nivel

**Cuadro 1:** Tasas anuales de crecimiento del PIB y del VAA de las Américas (Período 2006-2010)

Región	2006	2007	2008	2009	2010
1a. PIB (dólares constantes de 2000)					
Américas	3,18%	2,61%	0,76%	-3,16%	3,58%
ALC	5,83%	5,91%	4,29%	-1,82%	6,17%
Andina	7,93%	7,65%	5,68%	-0,50%	2,95%
Caribe	8,94%	6,02%	3,36%	0,45%	3,71%
Central	6,58%	7,18%	4,28%	-0,59%	3,55%
Norte	2,81%	2,03%	0,09%	-3,59%	3,14%
Sur	5,22%	6,71%	5,57%	-0,26%	7,87%
1b. VAA real					
Américas	-0,42%	-3,12%	5,58%	0,37%	3,65%
ALC	3,99%	4,50%	2,85%	-3,89%	6,37%
Andina	3,72%	3,18%	3,12%	0,01%	0,29%
Caribe*	8,12%	-1,74%	-2,65%	9,62%	3,35%
Central	4,55%	4,93%	1,67%	0,29%	2,07%
Norte**	-3,39%	-8,61%	7,44%	3,95%	1,22%
Sur	4,13%	5,63%	3,84%	-7,21%	10,81%
1c. VAA corriente deflactado					
Américas	1,13%	17,43%	15,67%	-11,52%	20,96%
ALC	11,93%	20,65%	20,06%	-7,42%	24,53%
Andina***	9,35%	19,38%	17,29%	-1,49%	20,10%
Caribe*	5,49%	2,89%	11,38%	-0,22%	9,38%
Central	6,41%	13,54%	10,94%	-1,81%	10,95%
Norte**	-5,34%	12,60%	9,78%	-16,34%	15,90%
Sur	14,26%	28,29%	26,92%	-7,59%	30,07%

Fuente: IICA (CAESPA) con datos del Banco Mundial

Notas: \*Caribe incluye solo países con series de datos completos (República Dominicana, Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas); \*\* No incluye a Canadá por falta de datos en el 2010; \*\*\* No incluye a Venezuela por no contar con datos a precios locales desde el 2008

subregional. Comparando el comportamiento del sector agropecuario con el crecimiento de toda la economía, se observa que la recuperación del VAA real de la sub-región Sur fue extraordinaria, de 10,8% con respecto al 2009, casi tres puntos porcentuales por encima del PIB sub-regional, debido fundamentalmente a las producciones récord de trigo en Brasil y Argentina y de maíz en Argentina (CEPAL-FAO-IICA, 2011). Contrariamente, el VAA en las demás sub regiones se mantuvo rezagado, con tasas de crecimiento menores al del resto de la economía.

El crecimiento positivo del VAA real de ALC en 2010 (6,4%) sobresalió frente al de otras regiones del mundo. Fue significativamente mayor al crecimiento de la Unión Europea (0,46%), de América del Norte (0,81%), del mundo Árabe (1,33%), de los países del Asia del Este y Pacífico (2,9%), y en general, muy superior al crecimiento del VAA agregado mundial, de sólo 2,7% (Banco Mundial, 2012).

Según datos preliminares de la CEPAL, para 2011 se pronostica una desaceleración de la agricultura, año en que el VAA real de ALC crecería un 2% aproximadamente, tres veces menos de lo que alcanzó en el 2010. Sin embargo, se presentaron grandes disparidades entre países. Chile experimentó un crecimiento extraordinario de 11,9%, sustentado por el dinamismo del sector de la fruticultura<sup>2</sup> (Banco Central de Chile, 2011), seguido por Granada, Ecuador y República Dominicana, con crecimientos superiores al 5%. Perú y Uruguay presentaron crecimientos moderados, entre 2 y 5%, mientras que El Salvador, Trinidad y Tobago, Venezuela, Argentina y México bajarían su producción con respecto al 2010.

### Los ingresos reales en el sector agrícola experimentan grandes oscilaciones anuales

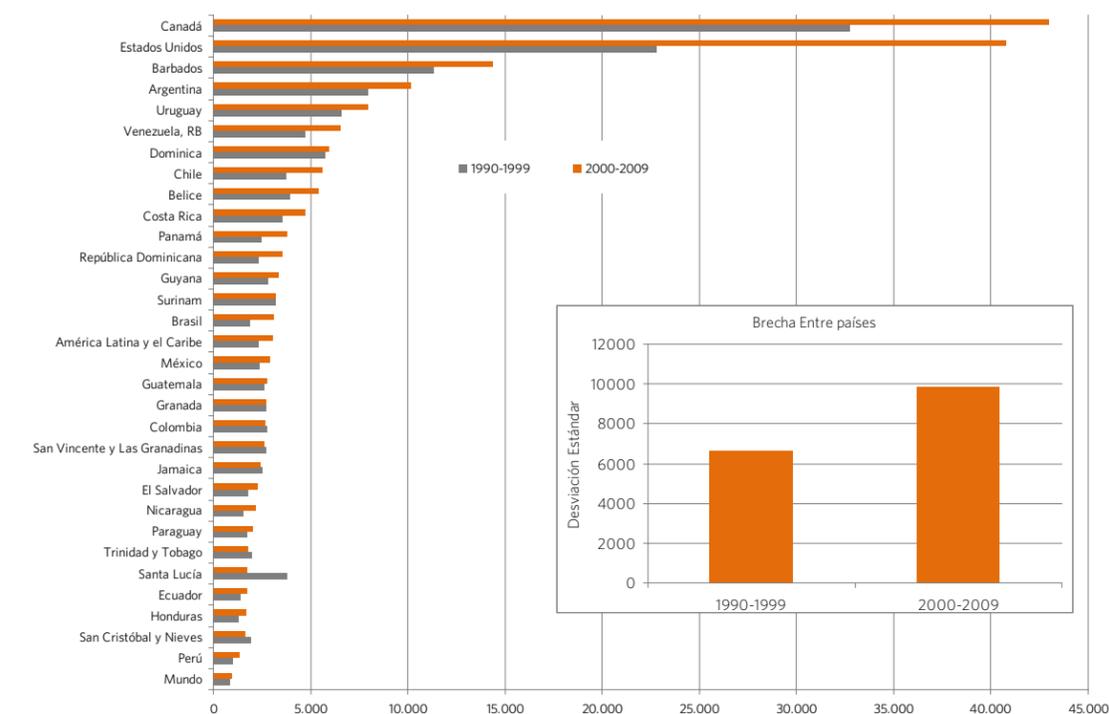
El indicador de VAA corriente deflactado (Cuadro 1c), permite ver que la crisis golpeó fuertemente al sector en el 2009, reflejando una caída de los ingresos reales de ALC de 7,4%, casi el doble de lo que cayeron los volúmenes de producción (3,9%). Sin embargo, en el 2010, con el repunte de los precios de *commodities* agrícolas, los ingresos reales del sector crecieron casi en 25%, incluso por encima del crecimiento experimentado durante el pico de precios del 2008. Ese comportamiento oscilatorio de los ingresos reales de ALC guarda correlación con la evolución de los precios internacionales, que según el índice de alimentos FAO, cayeron 21,4% en 2009 con respecto a 2008, para luego recuperarse un 18,1% en el 2010.

### Crece las brechas en productividad

La productividad agrícola promedio en ALC, medida como el VAA real por trabajador agrícola, promedió US\$ 3.070 durante la década del 2000-2009, cifra muy inferior a US\$ 42.965 correspondiente a la productividad promedio de Canadá (Figura 6). La dispersión entre países de las Américas (calculada como la desviación estándar) aumentó de US\$ 6.626 constantes en el período 1990-1999

<sup>2</sup> Destinada a la exportación, en especial, de arándanos, cerezas y uva de mesa.

**Figura 6.** Productividad Agrícola en las Américas, períodos 1990-1999 y 2000-2009 (VAA en us\$ constantes de 2000 / trabajador agrícola)



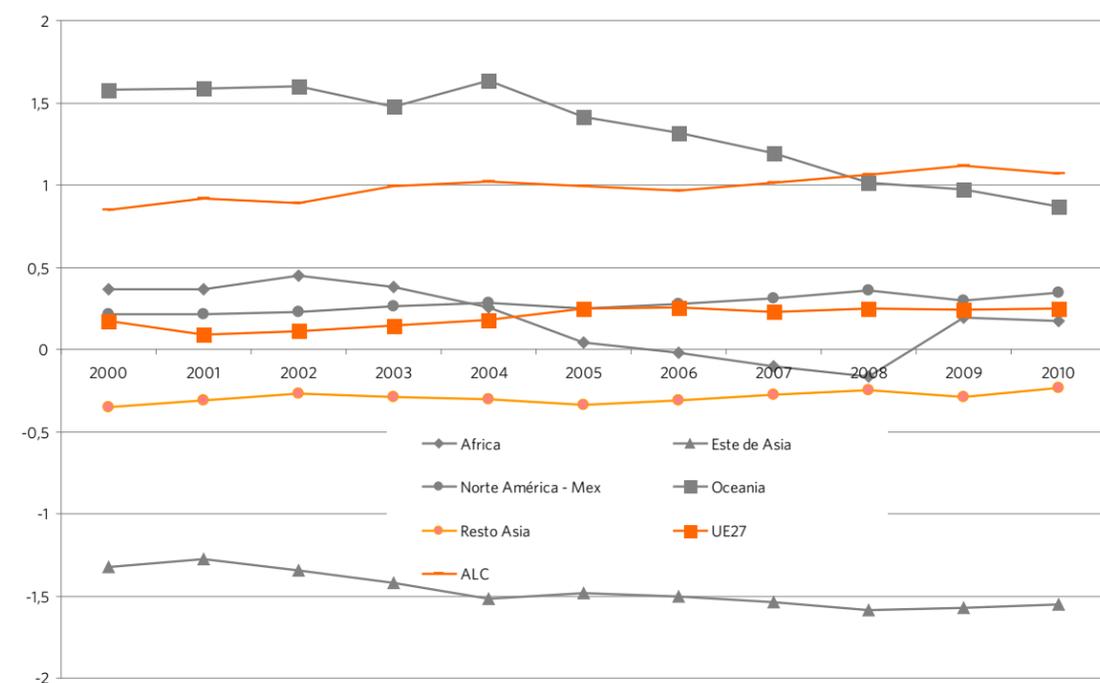
Fuente: IICA (CAESPA) con datos del Banco Mundial (2012)

a US\$ 9.842 durante el período 2000-2009, indicativo de que la productividad de algunos países crece a mayor velocidad que en otros (para mayor detalle, ver capítulo de Agricultura).

La hipótesis de convergencia indica que los países con relativo retraso respecto a los países líderes en términos de productividad agrícola estarían en ventaja, porque aprovecharían en mayor medida la difusión del conocimiento tecnológico y por lo tanto, crecerían más rápidamente. En las Américas domina un proceso contrario, de divergencia económica, resultado fundamentalmente de las diferencias entre países en cuanto a: la base de recursos naturales; el nivel tecnológico (incorporado en el capital fijo y en el capital de trabajo); el capital humano (en su definición amplia para incluir educación, habilidades, conocimiento y capacidades); y los niveles de inversión en investigación agrícola e infraestructura (Hayami y Ruttan, 1970; Evenson y Kislev, 1975; Antle, 1983; Eldon *et al.*, 2002; Banco Mundial, 2007).

Al comparar el crecimiento relativo de la productividad agrícola en la última década con respecto a la década previa, se pueden distinguir al menos cuatro grupos de países. En el primer grupo están los países que mantienen durante los últimos veinte años crecimientos promedio anuales mayores al 2%. En este grupo están, en orden descendente, según valor de la productividad por trabajador agrícola, los EE.UU., Canadá, Argentina, República Dominicana, Brasil, Costa Rica y Canadá. El segundo grupo de países ha dado un salto cuantitativo en productividad: de crecer a tasas anuales menores al 2%, e incluso negativas durante la década de los 90, a tasas de crecimiento mayores al 2% en la última década. En este grupo están Venezuela, Chile, México, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Colombia y Ecuador; siendo notable la recuperación de los dos últimos países. En el tercer grupo de países, las tasas de crecimiento se mantienen por debajo del 2% en los últimos veinte años, aunque la mayoría mejoraron su desempeño en la última década. Dominica, Granada, Suriname, San Vicente y las Granadinas, Belice y Jamaica forman parte dicho grupo. En el cuarto y último grupo se encuentra

**Figura 7.** Competitividad revelada de las exportaciones por regiones del mundo (Período 2000 - 2010).



Fuente: IICA (CAESPA) con datos de COMTRADE

Guatemala. Este país pasó de desempeñarse muy bien en la década pasada a obtener crecimientos casi nulos en los últimos años.

### La región y África mejoran su competitividad en los mercados agrícolas mundiales

ALC mantiene un crecimiento sostenido de su competitividad agrícola <sup>3</sup> por más de una década (Figura 7), 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 en el mercado internacional de bienes agrícolas. 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.

<sup>3</sup> Se refiere a una definición ampliada de agricultura de la OMC que incluye las secciones 0, 1, 2, y 4 (menos las sub-secciones 27 y 28) del Estándar Internacional de Clasificación del Comercio (SITC, por sus siglas en inglés).

<sup>4</sup> Medido a través de sus ventajas comparativas "reveladas".

África, que había experimentado una tendencia de deterioro en su competitividad, se ha recuperado considerablemente, a partir de los altos precios del 2008. Por su parte, América del Norte (que excluye a México) y la Unión Europea, que mostraban una ligera tendencia a la mejora en su competitividad desde 2002, han mantenido estables sus posiciones desde 2008. Los países asiáticos (Este Asiático y Resto de Asia) han mantenido estables sus desventajas comparativas reveladas, mientras que Oceanía ha sufrido una caída en picada de sus niveles de competitividad a partir del 2004, explicado fundamentalmente por las exportaciones agrícolas de Australia<sup>5</sup>. Esa región superaba con creces la competitividad de las demás regiones del mundo, pero ALC empieza a liderar en dicho indicador a partir precisamente de la crisis alimentaria de 2008. Finalmente, los países del Este Asiático, entre ellos China, presentan desventajas comparativas

<sup>5</sup> No quiere decir que las exportaciones agrícolas australianas no crecieran, sino que lo han hecho a un ritmo mucho menor que las demás regiones. Por ejemplo, las exportaciones agrícolas de la región Sur de América crecieron en promedio 14% anual mientras que las australianas sólo un 5% anual.

reveladas en las exportaciones agrícolas, que los hace depender cada vez más de las importaciones agrícolas.

En 2010, todas las regiones del mundo retrocedieron en competitividad, a excepción de las Regiones de Norte América y del Este Asiático, posiblemente debido a tipos de cambio más favorables a las exportaciones.

### Aumentan las restricciones al comercio

Debido al aumento en los precios internacionales de productos agrícolas y a las restricciones fiscales, la necesidad y las posibilidades de apoyos financieros a la agricultura disminuyen; sin embargo, en algunos países se busca proteger la producción nacional, el abastecimiento del consumo interno y hasta el empleo. Esto, a causa de que los gobiernos se sienten inclinados a establecer controles al comercio y promover políticas proteccionistas, mientras la economía mundial se encuentre débil y algunos países enfrenten tiempos difíciles. Un ejemplo de ello son las medidas presentadas recientemente en el Congreso de EE.UU. para otorgar un crédito de impuestos de 20% a las empresas que relocalicen en el país empleo de firmas que operan actualmente en el exterior, o las recientes políticas argentinas de restricciones al comercio exterior (FAO, 2012a).

Desde que se desató la crisis del 2008, se ha producido una acumulación de medidas restrictivas al comercio, que el Director General de la OMC ha calificado de "alarmante" (OMC, 2012). En efecto, desde mediados de octubre del 2011 se han registrado 124 nuevas medidas restrictivas al comercio, afectando alrededor del 1.1% de las mercancías importadas por los países del G-20, o 0.9% de las importaciones mundiales. La mayoría de las medidas aplicadas son acciones correctivas contra importaciones que suponen perjuicio<sup>6</sup>, aumento en los aranceles, licencias de importación y controles en aduanas.

Aunque se reducen las restricciones a las exportaciones, muchas medidas son de corte procedimental y administrativo, lo que las hace particularmente difíciles de monitorear. Estas medidas toman la forma de apoyos financieros y de asistencia, por lo que pueden distorsionar las condiciones de competencia en los mercados y afectar el comercio; sin embargo, no siempre se reportan a la OMC (OMC, 2012).

<sup>6</sup> Denominadas como "de remediación", que incluyen acciones anti-dumping, subsidios y aplicación de salvaguardias.

### Los precios de los alimentos irán al alza en el corto plazo

El índice global de precios internacionales de alimentos de FAO promedió 201.4 puntos en junio de 2012, una disminución de 1.8% con respecto al mes anterior, 15.4% por debajo del pico de precios de febrero de 2011 y 3.6% menor con respecto al punto máximo obtenido en agosto de 2008. Según grupos de productos y en orden de descenso, los precios de aceites cayeron 5.6%, de azúcar 1.6%, de productos lácteos 1.5%, de carnes 1.3% y de cereales 0.3%.

Sin embargo, la tendencia a la baja en los precios internacionales de *commodities* agrícolas observada en los últimos 5 meses a junio de 2012, se revierte al alza, debido a lo que se considera una de las peores sequías en la historia de los EE.UU., después de las ocurridas en 1934 y en 1988. A fines de julio, la sequía cubría más del 50% del territorio de ese país (ERS, 2012).

Es de esperar, por lo tanto, caídas importantes en la producción y alzas en los precios internacionales de granos. Para citar sólo un ejemplo: EE.UU. aporta más del 40% de la producción mundial de maíz, la que debido a la sequía bajará considerablemente en 2012. Aun cuando al momento de redacción del informe es prematuro estimar con precisión las pérdidas, según estimaciones preliminares, a julio de 2012 los rendimientos del maíz en los principales estados del llamado cinturón maicero de los EE.UU. podrían haber caído 56% en Kentucky, 53% en Misuri, 46% en Indiana, 38% en Iowa, 35% en Ohio, 37% en Illinois y 20% en Michigan. Estos porcentajes equivalen a bajas en los rendimientos entre 2 y 5 toneladas por hectárea. Además de las pérdidas en rendimientos, la sequía reducirá la calidad de los granos.

Las condiciones de sequía en los EE.UU. y en otras partes del mundo (oeste de la India, la antigua Rusia) se reflejaron rápidamente en los precios de futuros. Por ejemplo, los precios del maíz con entrega a septiembre subieron un 58% desde junio a los primeros días de agosto de 2012, un 44% los de trigo, los de soya (contrato de entrega a agosto de 2012) un 27% y los de arroz, un 13%<sup>7</sup>.

Los precios de futuros se reflejan rápidamente en los precios de contado; así el sub-índice de precios internacionales de cereales de FAO aumentó 17.02% en julio

<sup>7</sup> Cálculos con base en datos de barchart.com al 2 de agosto del 2012.

con respecto al mes anterior. El sub-índice de precios del azúcar también subió significativamente (11,67%) debido a eventos climáticos en Brasil (el mayor exportador mundial de azúcar), la India y Australia. El comportamiento de los precios de los cereales y el azúcar, junto con el alza de 2,45% de los aceites, explicaron el aumento de 6,13% en julio en el índice global de precios internacionales de alimentos.

**La volatilidad en los precios internacionales de alimentos se redujo, pero puede volver a aumentar**

En la Figura 8 se muestra cómo durante el período de crisis la volatilidad<sup>8</sup> de los precios internacionales de alimentos se elevó hasta un 6%, triplicando la volatilidad de los años previos a la crisis del 2008. Es notable como dicha volatilidad internacional descendió a 3% durante el último período comprendido entre enero de 2010 a junio de 2012.

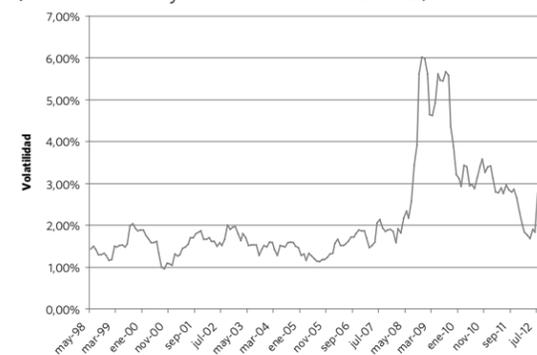
Hay que resaltar, sin embargo, que no desaparecen del escenario los factores que explicaron el aumento extraordinario en la volatilidad de los precios del 2008 (CEPAL/FAO/IICA, 2011), a los que se suman los efectos de la sequía en los EE.UU. y otras partes del planeta. Se espera, por lo tanto, un aumento de la volatilidad en el corto plazo, pero quizá sin alcanzar los niveles del 2008. Por ejemplo, por efectos del clima, el indicador de volatilidad saltó de 1,83% a 2,77% en los últimos dos meses.

**PERSPECTIVAS**

A largo plazo, los precios de *commodities* agrícolas mantendrán una tendencia al alza, que estará acompañada de oscilaciones generadas por ciclos, estacionalidad y volatilidad. Así, por ejemplo, al cierre de la edición de este capítulo, los precios pasan por un ciclo al alza, producto de la sequía en los EE.UU.; sin embargo, a corto plazo, cuando los productores respondan a los altos precios actuales, aumentarán las cosechas y los precios volverán a su tendencia de largo plazo.

<sup>8</sup> Volatilidad en esta sección se calculó como la desviación estándar móvil de 12 meses de cambios logarítmicos mensuales del índice de precios internacionales de la FAO, por lo tanto refleja las variaciones mensuales de los precios, hacia arriba o hacia abajo, alrededor de la media. Hay que tomar en cuenta que la volatilidad puede ser hasta tres veces menor cuando se aíslan los componentes de tendencia de largo plazo, los ciclos de mediano plazo y la estacionalidad (CEPAL/FAO/IICA, 2011)

**Figura 8.** Volatilidad de los precios internacionales de alimentos (Período Mayo 1998 - Julio 2012)



**Fuente:** IICA (CAESPA) con datos del índice de precios internacionales de alimentos de FAO.

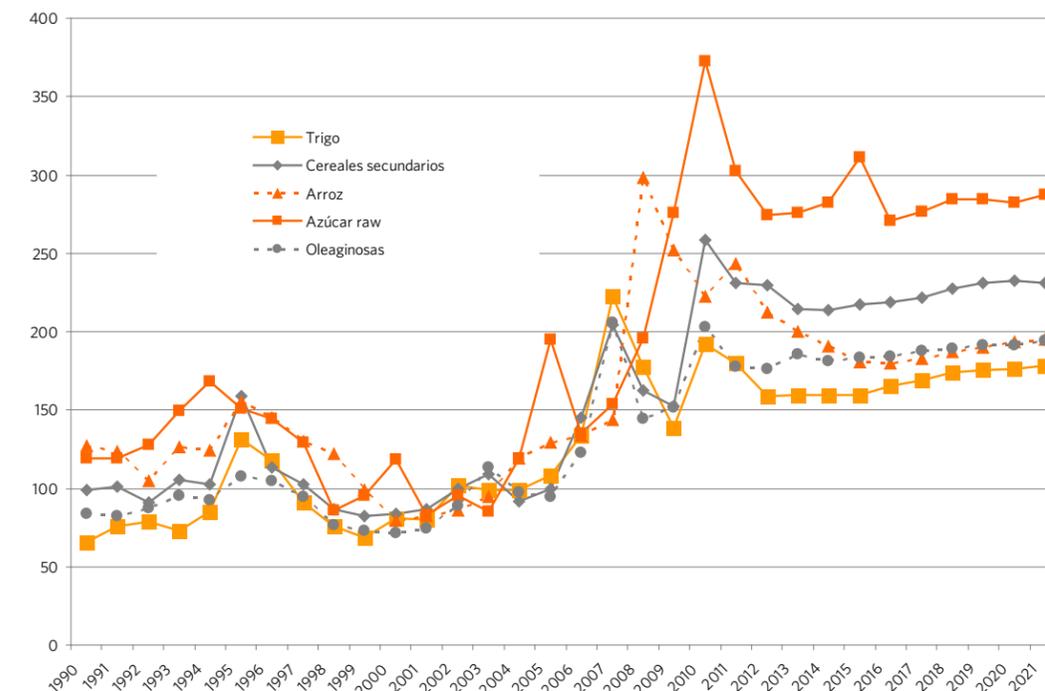
**La demanda por productos agrícolas continuará creciendo, mientras que la oferta de alimentos y materias primas agrícolas no crece al mismo ritmo**

En un escenario de menor disponibilidad de recursos naturales por habitante, aumenta la demanda de productos agrícolas para el consumo humano, para la alimentación animal y para la producción de biocombustibles, lo que explica que los precios en promedio se proyecten más altos en la siguiente década con respecto a la anterior. Considérese, por ejemplo, que China mantiene actualmente niveles muy bajos de consumo per cápita de alimentos, los cuales deberán crecer significativamente a futuro con el aumento de los ingresos.

Adicionalmente, el incremento en el costo de la energía se transmite a toda la cadena de producción de insumos para la agricultura -transporte, transformación y comercialización de productos agrícolas-, afectando los costos marginales de producción a lo largo de la cadena de alimentos. La incertidumbre sobre el futuro de los precios de la energía también influye sobre las decisiones de inversión (Kilian, 2008).

Se pronostica, por otra parte, que el dólar se depreciará aceleradamente (fundamentalmente, como resultado de una política de los EE.UU. para financiar su déficit comercial), lo que en parte contribuirá al aumento en los precios internacionales de *commodities* agrícolas. Un dólar más barato estimula la demanda mundial de productos agrícolas, debido a que la mayoría del comercio se expresa en esa moneda (CEPAL/FAO/IICA, 2011).

**Figura 9.** Proyecciones de precios internacionales de la OCDE (2002-2004=100)



**Fuente:** IICA con datos de OCDE disponibles en <http://goo.gl/VrqQf>

Frente a la creciente demanda de alimentos y de materias primas agrícolas, siguen vigentes los factores estructurales que limitan el crecimiento de la producción de productos agrícolas al ritmo necesario. El área agrícola será cada vez más limitada (especialmente si se mide en términos de disponibilidad por habitante); además, las expansiones de áreas de producción se darán en zonas con bajas productividades agrícolas. Se mencionó más arriba las gigantescas brechas en productividad agrícola entre países, lo que sugiere gran potencial de aumento en la producción; sin embargo, los rendimientos agrícolas crecen a tasas mucho menores que en el pasado. El agua es otro recurso escaso; además, cuando requiere ser bombeada para el uso agrícola, los costos de la energía para hacerlo son crecientes. Finalmente, los precios de los insumos y de servicios para la producción aumentan, lo que desestimula la producción.

**Proyección de precios al 2021**

Las condiciones de mercado y fuerzas detrás del aumento en los precios a largo plazo responden a distintos factores, según el producto. El reporte de OCDE-FAO (2012) ofrece proyecciones de mercado para biocombustibles, cereales,

oleaginosas, azúcar, carnes, productos lácteos y pescado para el período 2012-2021. En dicho informe se proyectan para la siguiente década aumentos en los precios de prácticamente todos los *commodities* agrícolas (Figura 9). El azúcar se mantendrá a niveles más altos, cerca de 200% por encima de los precios promedio del año base 2002-2004, lo que se explica por el aumento sostenido de la demanda de azúcar para el consumo humano y para la producción de etanol. Brasil mantiene una posición dominante en el mercado internacional del azúcar, por lo que las oscilaciones en los precios de la caña de azúcar dependerán del destino que ese país le otorgue a ese cultivo (producción de azúcar o etanol).

Los precios de cereales secundarios se proyectan al alza en términos nominales, para alcanzar un precio de us\$ 246/tm en el 2021, por encima de las proyecciones de precios para el trigo. Esto se explica por una oferta y demanda mundial de estos granos (sobre todo de maíz) mucho más ajustada respecto de la oferta/demanda mundial de trigo, debido a que el trigo se destina principalmente al consumo humano, mientras que el maíz se destina esencialmente como alimento para animales y también para la producción de biocombustibles.

Los precios del arroz estarán fuertemente influenciados por las políticas que se implementen en Tailandia y en la India. Aunque los precios subirían al 2021 en términos nominales, descenderían un poco en términos reales, debido a un mayor número de países exportadores del grano en el Suroeste asiático, sumado a la ralentización de la demanda internacional generada por la aplicación de políticas de autosuficiencia en diversos países.

Los precios de oleaginosas se mantendrán a un nivel alto, debido a que estos productos constituyen insumos de la industria de alimentos para animales, y la demanda de carnes experimenta un crecimiento sostenido.

Referente al mercado de las carnes, la relación más favorable entre los precios de insumos para la producción y los precios de venta final de la carne mejorará los márgenes de ganancia del sector ganadero, lo que permitirá responder a la creciente demanda de carnes y pescado, empujando los precios al alza. El precio del pollo liderará los precios de las demás carnes. Los altos precios de las carnes no sólo responden a costos de producción más altos, sino a mayores regulaciones sanitarias y de inocuidad de los alimentos, y a normativas de protección al bienestar de los animales.

### ***Las medidas de apoyo a la agricultura***

Un reporte de Bridges Weekly (ICTSD, 2012) muestra que las medidas de la Unión Europea de apoyo a la agricultura, distorsionantes del comercio, han caído a niveles récord. Las medidas de caja ámbar (incluyendo medidas de apoyo a los precios) se redujeron en el período 2008/2009 a más de la mitad con respecto al período 2006/2007. Sin embargo, las medidas menos distorsionantes, llamadas de caja verde, se mantuvieron estables. Dicha tendencia se consolidará a partir del año 2013, con la nueva política agrícola común de la Unión Europea (CAP, por sus siglas en inglés) y por restricciones fiscales. Una tendencia similar de reducción de apoyos internos a la agricultura se observa en los EE.UU.

La disminución en subsidios debería favorecer en el corto plazo las exportaciones de ALC, particularmente de países con exportaciones significativas a la UE: Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay y Nicaragua en carnes; Argentina, Chile, México, Uruguay, Brasil, Belice, Paraguay, Guyana y San Vicente y las Granadinas en granos, y Nicaragua y Uruguay en productos lácteos (ODI, 2011).

### **RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS**

El reto para lograr un crecimiento sostenible de la productividad agrícola en ALC, y que en un futuro alcance niveles similares a la de países desarrollados, requerirá de un marco coherente e integral de políticas que incluyan una amplia gama de temas (Banco Mundial, 2007; G20, 2012; FAO, 2011a; OCDE-FAO, 2011; IICA, 2011): uso racional y sostenible de los recursos naturales; mejor aprovechamiento de la biodiversidad; promoción de la tecnología; mejoramiento del capital humano; mayor inversión en investigación agrícola; facilitar el acceso a activos y al crédito; mejorar el acceso al agua y al riego como factores determinantes de la productividad de la tierra y la estabilidad de las cosechas; transparentar los mercados de insumos -especialmente de las semillas y los fertilizantes-, para disminuir los altos costos de transacción, los riesgos y generar economías de escala; e invertir en infraestructura, como transporte y comunicaciones, aunque no esté directamente relacionado con el proceso agrícola.

Junto a la implementación de políticas de Estado de largo plazo, es necesario motivar mejores prácticas agronómicas y un mayor protagonismo del sector privado, con especial énfasis en alianzas público-privadas en áreas de investigación y extensión agrícola, que permitan facilitar el desarrollo inclusivo y sostenible del sector (OCDE-FAO, 2011; FAO, 2011a; G20, 2012).

Es urgente dar seguimiento al plan de acción de la reunión del G20 de Ministros de Agricultura, celebrada en el 2011 sobre volatilidad de los precios internacionales y agricultura (G20, 2011), que incluye temas como información y transparencia de mercados, coordinación y coherencia internacional de políticas para la agricultura, instrumentos de gestión de riesgo para minimizar la vulnerabilidad de productores y consumidores a impactos económicos y climáticos, redes de seguridad social para los más pobres, y medidas contracíclicas para afrontar shocks externos, como las alzas súbitas en los precios internacionales.

### **CONCLUSIONES**

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 agrícola en forma amigable con el ambiente.

Las brechas en productividad agrícola observadas entre los países de las Américas representan un gran potencial de crecimiento en la producción y en los ingresos, si es que se implementan políticas adecuadas de largo plazo y se invierte más en la agricultura.

Las condiciones de sequía en varias partes del mundo y en especial en los EE.UU. han elevado los precios internacionales del maíz, y en menor medida, los precios

de la soya y el trigo, lo que representa una oportunidad de ingresos para los países productores y exportadores de esos *commodities*, en especial los del Cono Sur, pero a su vez constituyen un duro golpe para los países importadores netos, en especial los de Centroamérica y del Caribe.

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 (ver Sección 1) 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

La desaceleración del crecimiento mundial y la alta variabilidad climática conforman los principales retos para la agricultura regional en el corto plazo

*Sin dejar de lado la producción de los alimentos básicos, en los últimos 20 años los países de ALC se han especializado en la producción de los bienes agrícolas para los que tienen mejores condiciones productivas y comerciales. Más recientemente, el desempeño de la agricultura ha estado limitado principalmente por las brechas en productividad, la desaceleración del crecimiento de los principales mercados de exportación y el impacto de fenómenos climáticos.*

### Hechos

- \* Los cultivos oleaginosos aumentaron su importancia dentro de la producción y las exportaciones agrícolas de ALC
- \* El mejoramiento de la seguridad alimentaria continuó estando en el centro de las agendas nacionales y regionales, convirtiéndose en un desafío prioritario e ineludible, en especial para aquellos importadores netos de alimentos.
- \* Las positivas expectativas respecto a cosechas récord para 2012 a nivel mundial se ponen en duda por la ocurrencia de sequías en Estados Unidos y otras regiones del mundo.
- \* La progresiva frecuencia de eventos climáticos extremos se ha constituido en un factor clave que agrega incertidumbre a la productividad y rentabilidad agrícola en la región.
- \* La brecha de desarrollo tecnológico continúa incrementándose, tanto entre países de la región, como al interior de los mismos, especialmente entre los sectores agrícolas más dinámicos y la agricultura familiar.

### TENDENCIAS

***El comportamiento del sector agrícola ha variado, en respuesta a las situaciones de crisis y a la demanda de los mercados***

El desempeño de la producción agrícola durante 2010 fue positivo, después de la caída observada durante 2009 (-3,89% en términos reales), debido principalmente a los buenos resultados obtenidos por los países de la región Sur.

Al analizar el comportamiento del sector agrícola en ALC en el período 1999-2009, se aprecian cambios en la estructura de producción, algunos de los cuales se han

reforzado como respuesta a la crisis. Entre ellos, destacan los siguientes:

***La producción agrícola ha crecido; sin embargo, la superficie no ha acusado variaciones:*** durante el período 1990-2009, la región incrementó la producción agrícola, manteniendo el área sembrada sin variaciones significativas. Al analizar una muestra de 32 países, se observa que la gran mayoría presenta variaciones anuales marginales en la superficie dedicada a la agricultura. De hecho, sólo 3 países (Dominica, Nicaragua y Paraguay) presentan incorporaciones anuales de tierra que fluctúan entre un 1% y 2% de su superficie agrícola y 6 países (todos del Caribe y Costa Rica) muestran retracciones de superficie agrícola que oscilan entre 1% y 5%. (Figura 10).

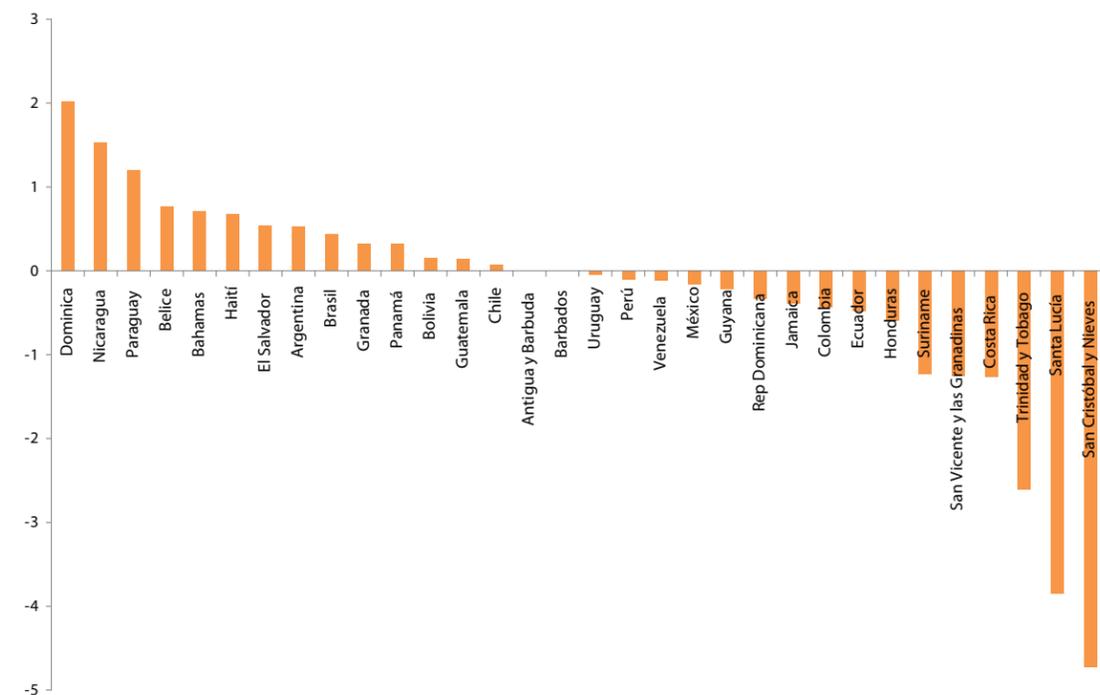
Los países han modificado su estructura productiva, para aprovechar oportunidades de mercados: entre los años 1990 a 2009, la demanda creciente por ciertos productos agrícolas determinó cambios sustantivos en la estructura productiva de diversos países de la región, donde algunos países se orientaron a privilegiar los cultivos permanentes, mientras otros aumentaron la participación de cultivos anuales en la superficie agrícola. A modo de ejemplo, Chile experimentó una disminución de la superficie destinada a cultivos anuales del orden de 4% al año, incrementando prácticamente en el mismo monto el área dedicada a cultivos permanentes. En Uruguay ocurrió lo contrario, disminuyendo el área dedicada a cultivos permanentes en un 2% anual e incrementando la superficie dedicada a cultivos anuales en 1% anual (Figura 11). Sin embargo, durante el período 2005-2009, caracterizado por un aumento en la volatilidad de los precios internacionales, se desaceleró la tendencia en la variación y distribución de la superficie agrícola que se manifestaba hasta antes de 2005. En efecto, al comparar las variaciones en la superficie agrícola del período 2005-2009 con las ocurridas en el lapso 1990-2009, se observa que la variación en el último quinquenio fue bastante menor. Las condiciones de incertidumbre del mercado

probablemente dificultaron la toma de decisiones por parte de los agricultores, reduciendo la especialización o variando el área agrícola.

**La región manifiesta una limitada capacidad de respuesta a las variaciones de precios de los productos agrícolas**

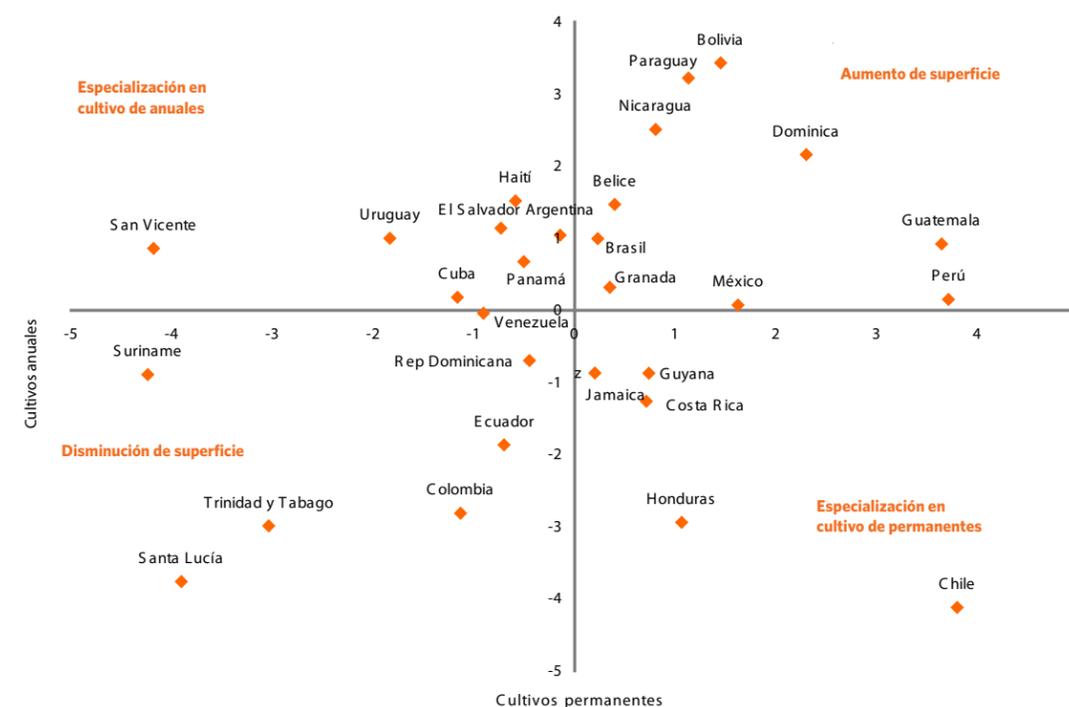
En algunos países de la región, los productores reaccionaron a las variaciones de precios aumentando las hectáreas sembradas de los productos agrícolas que experimentaron mayores incrementos de precios en los mercados internacionales. Ejemplos de ello lo constituyen Argentina, Brasil y Uruguay, cuya especialización en la producción de granos y oleaginosas (cultivos anuales) les ha permitido responder a variaciones en la rentabilidad de sus cultivos. Estos países han mostrado una importante capacidad de reacción a las oportunidades de mercado, a través de incrementos sustantivos en la superficie de cultivos que acusaron mayor rentabilidad. Así, entre 1990 y 2000, Argentina y Brasil triplicaron la superficie dedicada a soja, y Uruguay aumentó en un 10% la superficie dedicada a cultivos anuales durante el quinquenio 2005-2009.

**Figura 10.** Variación porcentual anual en la superficie agrícola. Período 1990-2009



Fuente: IICA con datos de FAO (FAOSTAT).

**Figura 11.** Variación porcentual anual de la superficie dedicada a cultivos anuales y cultivos permanentes. Período 1990-2009



Fuente: IICA con datos de FAO (FAOSTAT)

Sin embargo, lo anterior no ocurrió en la totalidad de los países, lo cual puede explicarse porque la estructura de la producción agrícola condiciona la capacidad de respuesta de los países a las variaciones en los precios internacionales.

Por el contrario, los países de las regiones Central y Andina cuentan con una capacidad de respuesta más limitada a las variaciones de precios, debido a que la mayor parte de su agricultura se sustenta en cultivos perennes (ej. frutas, café, banano y palma), y mantienen la tendencia de especialización en esos cultivos, con excepción de El Salvador y Venezuela, que incrementaron sus áreas dedicadas a cultivos anuales, y Nicaragua, que redujo la superficie total agrícola durante el período 2005-2009.

En el Caribe, la situación es variada, aunque se constata un mayor número de países que disminuyó la superficie de cultivos permanentes, destinándola a la producción de cultivos anuales. Ello, presumiblemente, como resultado de la implementación de políticas de sustitución de importaciones impulsadas en algunos países de esta subregión.

**Los países enfrentan la crisis promoviendo el autoabastecimiento**

Como respuesta a la situación de crisis alimentaria, diversos países de la región han buscado mejorar el autoabastecimiento de productos agrícolas, incrementando la superficie destinada a productos de relevancia fundamental en la dieta de sus habitantes. En este contexto, algunos países de Caribe y Centroamérica, que dependen en forma importante de las importaciones de arroz y maíz, aumentaron en mayor medida y con mayor rapidez la producción de estos cultivos (Figura 12). Con excepción de Paraguay, los países que experimentaron aumentos significativos en la superficie sembrada de maíz no fueron aquellos con vocación maicera (Canadá, Argentina, México, Brasil y Estados Unidos), sino algunos de los que presentaban alta dependencia a las importaciones de cereales.

**Figura 12.** Variación porcentual en las hectáreas dedicadas a arroz y maíz. Período 2005-2009



Fuente: IICA con datos de FAO (FAOSTAT)

### La brecha de productividad entre países de las Américas continúa aumentando

Aun cuando la productividad del sector agrícola, medida en términos del Valor Agregado Agrícola (VAA) por trabajador, y en particular de los alimentos básicos, está creciendo en las Américas, la contribución de los países a este indicador es muy disímil, constatándose importantes diferencias entre ellos.

La dispersión de las productividades agrícolas entre países de las Américas aumentó un 20% entre el 2005 al 2009, indicando que la productividad en algunos países crece a mayor velocidad que en otros. Ello se confirma al constatar que el valor agregado por trabajador en ALC es, en promedio, 14 veces inferior al de Canadá y Estados Unidos, diferencia que ha continuado profundizándose en las últimas décadas.

Los países de ALC que exhiben mejores índices de productividad son Argentina y Uruguay, con productividades de us\$ 9.987 y us\$ 9.064 de valor agregado por trabajador agrícola, respectivamente. Estas cifras son significativamente superiores a las de Bolivia (us\$ 733) y Trinidad

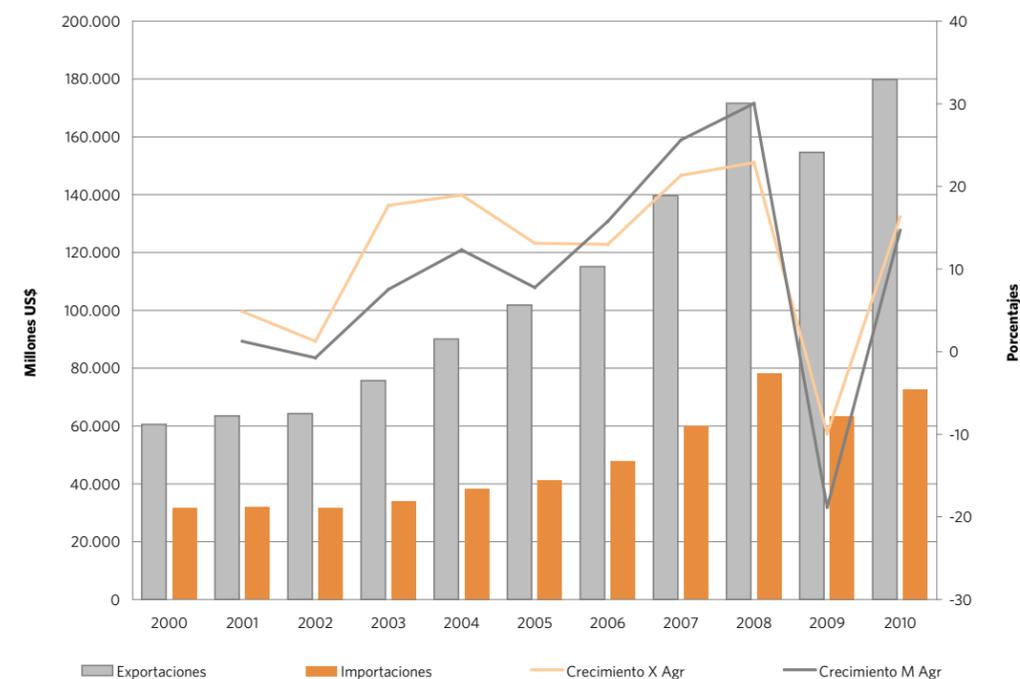
y Tobago (us\$ 1.168), países que presentan los menores indicadores de productividad agrícola de la región, lo que muestra la magnitud de las diferencias existentes al interior de la misma.

### Continúa el impulso a la producción de biocombustibles.

En el año 2010, la producción mundial de biocombustibles alcanzó un récord de 105 mil millones de litros, incrementándose en un 17% respecto al 2009 (World Watch Institute, 2011). Factores tales como el surgimiento de nuevas leyes y mandatos en Argentina, Brasil, Canadá, China y los Estados Unidos, el repunte económico global en 2010 y los altos precios del petróleo, contribuyeron al logro de esta cifra.

Estados Unidos y Brasil continúan liderando la producción de etanol en América, con un 57% y 33% de la producción mundial, respectivamente. El maíz constituye la principal materia prima utilizada para producir etanol en Estados Unidos, mientras que la caña de azúcar es la principal fuente de etanol en Brasil.

**Figura 13.** Variación porcentual del comercio agrícola de ALC. Período 2000-2010



Fuente: IICA con datos de FAO (FAOSTAT) y OMC.

Los atractivos precios del azúcar durante 2011 impulsaron a Brasil a privilegiar la producción de azúcar para exportación, en desmedro de la caña de azúcar destinada a producción de etanol. El déficit de etanol generado por esta medida fue cubierto importando el producto terminado desde los Estados Unidos, en cantidad equivalente al 50% de la producción de este país (USDA, 2012).

En biodiesel, los mayores incrementos de producción en América fueron registrados en Brasil y en Argentina, las que ascendieron a 2.3 y 2.1 millones de toneladas en el año 2010, respectivamente (Renewables, 2011).

### El comercio agroalimentario retomó su tendencia histórica al alza

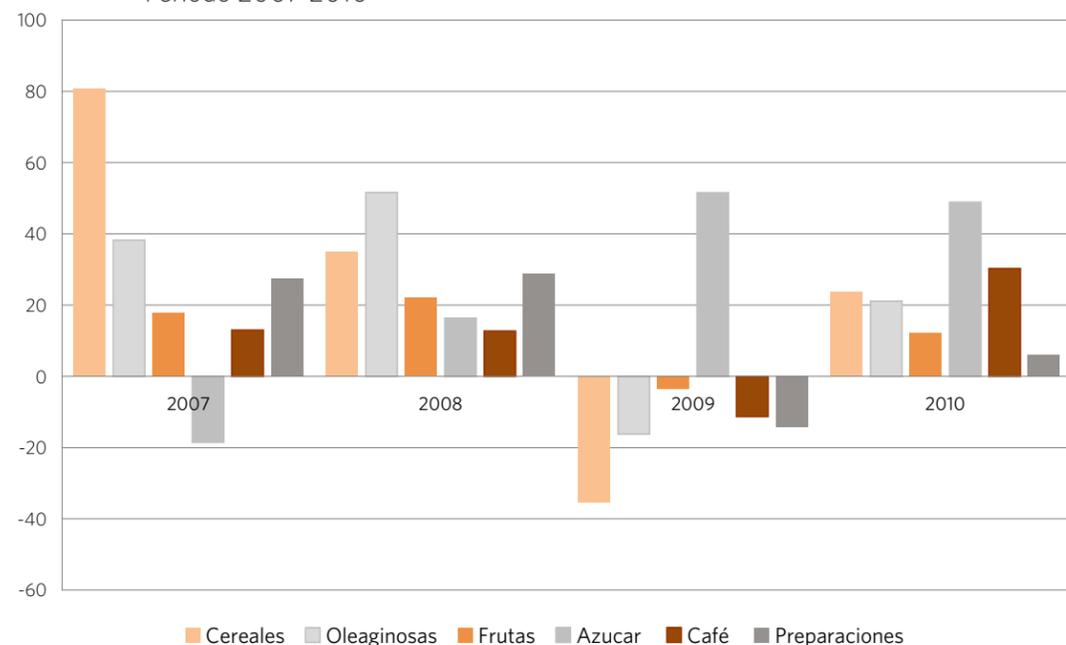
El comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe experimentó los efectos de la crisis en 2009, cuando mostró una contracción significativa y una reversión de su tendencia histórica de crecimiento durante la década, para retomarla durante el año 2010. En efecto, en el año 2009 la región experimentó una fuerte disminución de las exportaciones e importaciones agrícolas, las que

cayeron en más del 9% y 19%, respectivamente, para recuperarse a tasas del 16% y 15%, respectivamente, en 2010 (Figura 13).

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. El saldo refleja que la balanza comercial fue positiva, alcanzando una cifra aproximada de us\$107.100 millones.

Los productos causantes de la disminución de las exportaciones agrícolas en el año 2009 en ALC fueron los cereales, oleaginosas y preparaciones alimenticias, que en conjunto representan más del 80% de las exportaciones agrícolas totales. De hecho, en dicho año, las exportaciones de cereales cayeron en más de 36% respecto al año anterior. No obstante, el azúcar constituyó una excepción, incrementando las exportaciones en más de 50%, dinamismo que se mantuvo en el siguiente año. Además, en 2010 aumentaron las exportaciones de los

**Figura 14.** Variación porcentual en las exportaciones agrícolas de ALC. Período 2007-2010



Fuente: IICA con datos de Naciones Unidas (COMTRADE)

principales grupos de productos, a excepción del tabaco, aunque la mayoría creció a ritmos significativamente inferiores al promedio 2007-2008 (Figura 14).

Durante las últimas dos décadas, Sudamérica incrementó significativamente su participación en el comercio mundial de alimentos, debido al desempeño de Brasil y Argentina, países que lograron aprovechar el impresionante aumento en la demanda por soja, esencialmente por parte de China.

**Los países importadores netos de alimentos han aumentado en la última década**

Aun cuando ALC ha incrementado la producción de cultivos y su participación en el comercio agroalimentario mundial, y que prácticamente todas las subregiones de ALC han reducido la dependencia de las importaciones para su oferta doméstica de alimentos, la región ha presentado un deterioro en los balances de comercio agrícola y agroalimentario. En efecto, comparando el período 1995-1999 con el quinquenio 2005-2009, se constata

que el número de países importadores netos, tanto de productos agrícolas como de alimentos, se incrementó de 11 a 16. Los países exportadores netos de productos agrícolas, y a su vez importadores netos de alimentos se redujeron de 9 a 6 (Valdés y Foster, 2012) (Cuadro 2).

**Cuadro 2.** Países importadores/exportadores netos de alimentos y productos agrícolas

Categorías/ períodos	1995-1999	2005-2009
INAG e INAL	11	16
EMAG e INAL	9	6
INAG y ENAL	1	0
ENAG y ENAL	9	8
Total países muestra	30	30

**Simbología:** INAG: Importador Neto de Productos Agrícolas, INAL: Importador Neto de Alimentos, ENAL: Exportador Neto de Alimentos, ENAG: Exportador Neto de Productos Agrícolas.

Fuente: adaptado de Valdés y Foster, 2012.

**PERSPECTIVAS**

**La desaceleración del crecimiento mundial y los eventos climáticos seguirán impactando crecientemente el desempeño de la producción agrícola**

En el 2013, ante una posible moderación de la volatilidad en los precios, adquirirán mayor importancia los efectos del clima y de la demanda internacional sobre la producción agrícola. En efecto, la sequía ocurrida en Estados Unidos (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,

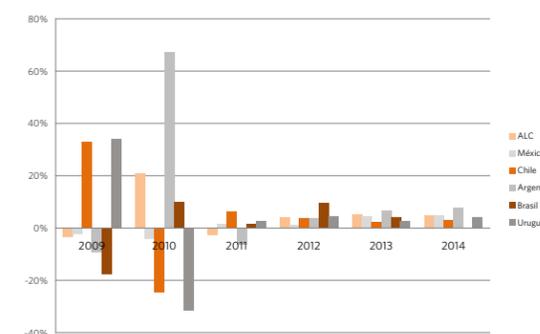
que afectó las cosechas a finales del 2011 y principios del 2012. Los países que registraron mayores pérdidas por este fenómeno han sido Brasil (maíz), Paraguay (maíz), Bolivia (cereales), Ecuador (cereales), Argentina (maíz, trigo y cereales secundarios) y México (maíz, trigo y frijol).

**La producción agrícola de la región experimentará leves variaciones**

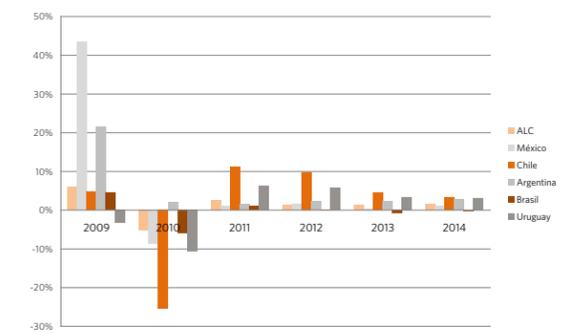
Las expectativas de producción agrícola en la región para el período 2012 - 2014, señalan la ocurrencia de variaciones menores en la producción de los principales productos básicos en la región. Esta situación se contrapone a las marcadas fluctuaciones que se observaron entre los años 2009 y 2011, como la expansión de la producción de trigo en 2011 o de oleaginosas en 2009 (Figuras 15 a-c). Los

**Figuras 15.** Variación anual de la producción de los principales cultivos en ALC, período 2009-2011 y proyección al 2014.

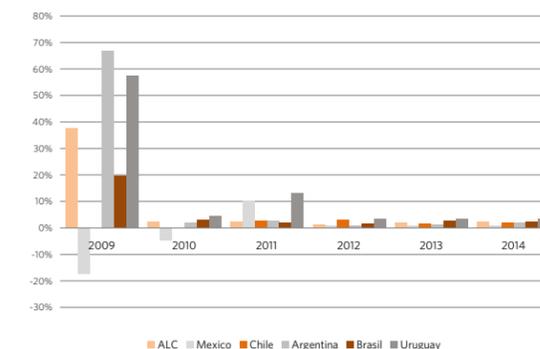
a) Variación anual de la producción de trigo



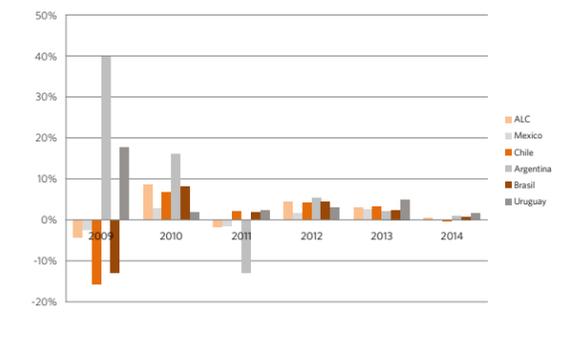
b) Variación anual de la producción de arroz



c) Variación anual de la producción de semillas oleaginosas



d) Variación anual de la producción de cereales secundarios



Fuente: OCDE-FAO (2012).

inventarios de los principales *commodities* agrícolas, con la excepción de maíz, se mantendrán altos, favoreciendo la estabilidad y reduciendo la volatilidad de los precios internacionales. No obstante, es necesario señalar que fenómenos climáticos de importancia, como la aguda sequía de 2012 en Estados Unidos, y sus consecuentes impactos en la agricultura, podrían modificar este escenario.

**En la mayoría de los países de la región, los pronósticos para la producción agrícola son optimistas**

Después de dos años complicados (2009 y 2010), las estimaciones de la producción agrícola para 2011 y las perspectivas para 2012 son optimistas. En efecto, las opiniones de informantes clave de la agricultura de la región, obtenidas por IICA<sup>9</sup>, reflejan que un 72% de ellos coincide en que la producción agrícola en sus países aumentará en el 2012, cifra superior al 57% de percepciones positivas sobre el año anterior. Los pronósticos negativos disminuyeron consecuentemente, ya que de un 28% de las respuestas que opinaron que la producción agrícola decreció en 2011 con relación a 2010, el porcentaje de percepciones negativas se redujo al 10% para el año 2012 respecto al 2011.

Las expectativas de comportamiento de la producción agrícola por subregiones son auspiciosas, esperándose un aumento de la producción en 2012 en relación al año anterior. Ello, a excepción de algunos países de las subregiones Andina y Sur, en los que se prevé una disminución de la producción agrícola en 2012, debido a factores tales como la disminución de la superficies sembradas, los precios de los *commodities* y los cambios en las condiciones climáticas (Cuadro 3).

**Cuadro 3.** Expectativas de producción agrícola del país para el 2012 respecto al 2011 (en porcentajes)

Región	Aumentará	Estancamiento	Se reducirá
Andina	75	6	19
Caribe	82	18	0
Central	50	50	0
Norte	100	0	0
Sur	60	20	20

**Fuente:** Elaboración propia con base en el cuestionario IICA sobre las perspectivas agrícolas para 2012.

<sup>9</sup> Según encuesta realizada por IICA a informantes clave de la agricultura de ALC durante el mes de mayo del 2012, la que contiene respuestas de 25 países en ALC.

**Las perspectivas de inversión en el sector agrícola no son favorables**

La positiva percepción de un incremento de la producción agrícola en la región se contrapone con las limitadas expectativas de inversión en el sector. De acuerdo a la encuesta IICA (2012), el 56% de los consultados opinó que durante 2012-2013 la inversión en el sector agropecuario permanecería sin cambio (41%) e incluso decrecería (15%).

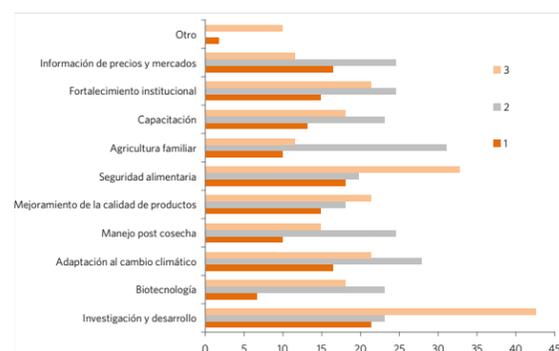
Si bien la región tiene múltiples necesidades de inversión para el desarrollo del sector, existe acuerdo en que los requerimientos de inversión en I+D constituyen prioridad. En efecto, la región tiene grandes carencias en este ámbito, y una brecha importante con los países desarrollados, cuya magnitud se incrementa año a año.

Otras áreas en las que los países deberán concentrar esfuerzos de inversión son los referidos a la seguridad alimentaria y a la adaptación al cambio climático. En este último ámbito, aun cuando en la mayoría de los países de la región se han adoptado políticas para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en la agricultura, ellas no han sido suficientes, requiriéndose de mayor inversión para el logro de resultados (Figura 16).

**Los precios de los productos agrícolas se mantendrán altos en el largo plazo**

Después de una caída temporal de los precios agrícolas internacionales, se estima que éstos permanecerán altos y

**Figura 16.** Áreas del sector agrícola que debieran considerarse prioritarias para la inversión



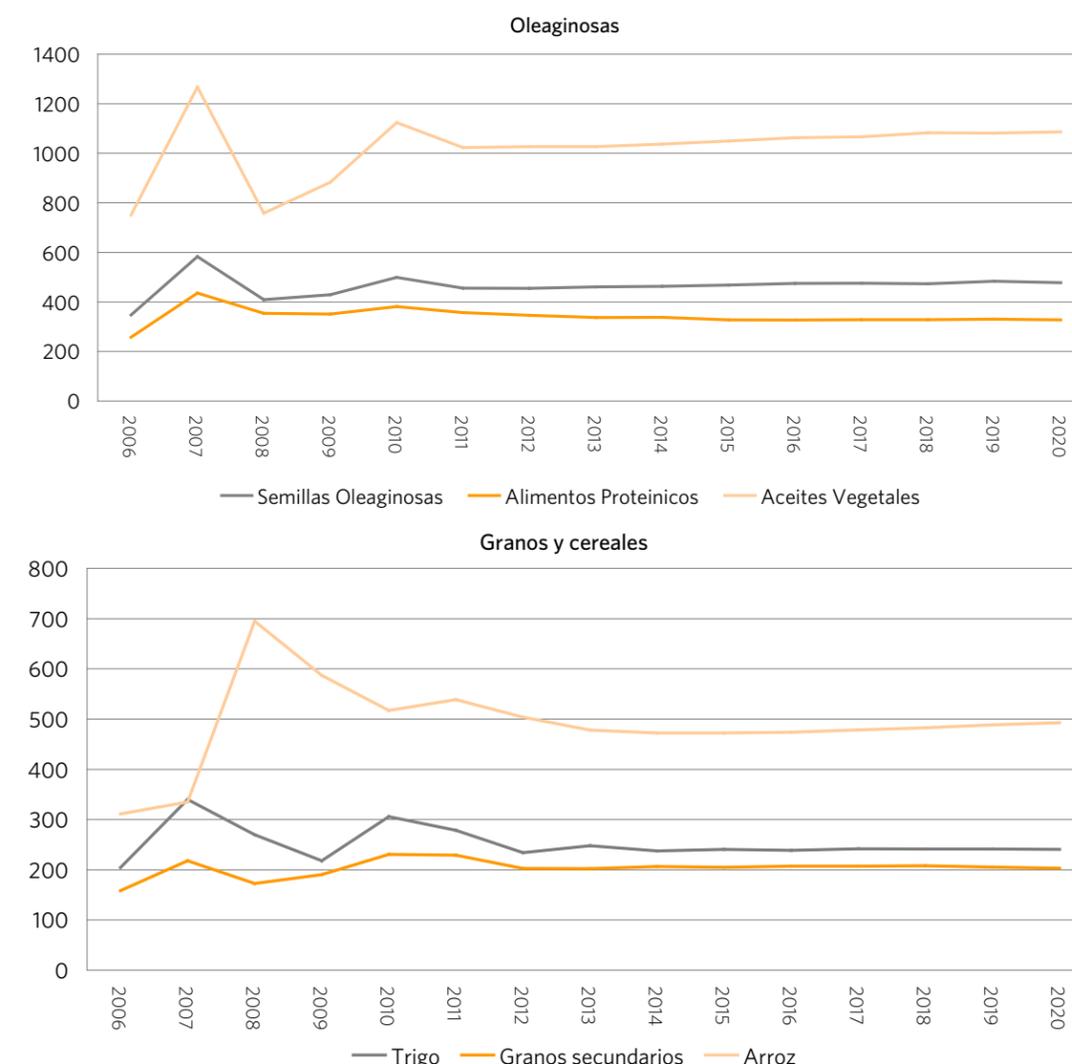
**Fuente:** Elaboración propia con base en el cuestionario IICA sobre las perspectivas agrícolas para 2012.

volátiles, debido a que se mantienen las causas estructurales que presionan hacia su elevación (principalmente, el crecimiento de la demanda a mayor ritmo que la oferta) y la presencia de factores coyunturales que imprimen volatilidad a los movimientos de los precios (especialmente, la mayor variabilidad climática y frecuencia de eventos naturales extremos). Un ejemplo de esto último son los efectos ocasionados por las sequías recientes en Estados Unidos, Rusia, Ucrania y Australia, que pueden generar un alza en los precios del trigo y, por consiguiente, beneficiar a los productores latinoamericanos de ese producto (Figura 17).

**La producción de biocombustibles seguirá creciendo, pero con cambios**

La producción de sustitutos de los combustibles fósiles seguirá creciendo, aunque se vislumbran dos cambios importantes. En primer lugar, habrá una mayor presión por producir etanol, ya que en la Unión Europea, principal productor de biodiesel del mundo (53% de la producción mundial), algunos países europeos podrían cambiar de biodiesel a etanol. Ello, debido a que un reciente informe de la Comisión Europea afirma que los cultivos de etanol poseen mayor contenido de

**Figura 17.** Precios de las oleaginosas, granos y cereales y perspectivas al 2020



**Fuente:** OCDE-FAO Agricultural Outlook (2012).

### Recuadro 1: Argentina y Brasil se consolidan como potencias agroalimentarias.

En conjunto, Brasil y Argentina lideran las exportaciones mundiales de soya (frijol, aceite y carne), representando el 51% del total. Ambos países, además, encabezan las exportaciones de carne de res y de ave. Igualmente, ostentan el segundo lugar a nivel mundial en exportación de maíz, situación que se reforzará en los próximos años.

El incremento de la participación de Argentina y Brasil en los mercados internacionales agrícolas se explica por el importante incremento en la producción y la exportación de soya que ambos países experimentaron entre 1995 y 2011. En ese período, la producción de soya en Brasil creció un 198% y la de Argentina, un 287%, mientras que sus exportaciones se incrementaron en 329% en Brasil y 980% en Argentina. Adicionalmente, Argentina logró duplicar sus rendimientos agrícolas en 10 años y aumentar su producción, mientras el área sembrada disminuyó un 37%, gracias a las tecnologías de híbridos, la labranza de conservación, la siembra directa y la fertilización. En cereales, a partir del año 2005 duplicó su producción, alcanzado las 100 millones toneladas en el 2011. Brasil, por su parte, destaca también por la importancia y crecimiento de su gran mercado doméstico de productos agrícolas, aunque busca mantener su participación en el comercio internacional.

energía que los cultivos de biodiesel, convirtiéndolos en fuentes de combustible más eficientes. Por otra parte, la primera generación de biocombustibles, que incluye la producción de etanol o de aceite a partir de cultivos de los cuales se extraen alimentos, dará paso paulatinamente a los biocombustibles avanzados o de segunda y tercera generación. Ellos comprenden la producción de energía por combustión directa de residuos de biomasa, a partir de fuentes no alimenticias en tierras “marginales”, tales como alcohol celulósico, y de biodiesel a partir de las algas; no obstante, hasta la fecha, estas tecnologías no son rentables.

### Los nuevos acuerdos comerciales con países de la cuenca del Pacífico cobrarán mayor protagonismo.

A corto plazo, no se vislumbran condiciones para retomar vigorosamente las negociaciones en la Ronda Doha de la OMC. Por ello, los países de la región seguirán fomentando cada vez más el comercio en torno a los TLC's vigentes y seguirá creciendo el interés por suscribir acuerdos con países emergentes.

Los países buscarán la sustitución de mercados en recesión, pero enfrentarán mayor competencia. Adicionalmente, los países experimentarán mayores presiones por aumento del proteccionismo, en tanto se agudice la crisis en Europa y la economía global, así como también mientras la creación de empleo no recupere su dinamismo.

En la cuenca del Pacífico, China seguirá ganando importancia para el comercio de los países de ALC, conforme se siga incrementando el poder de compra de los habitantes de ese país. En el quinquenio 2007 - 2011, China pasó de ser el quinto al primer mercado de las exportaciones agrícolas estadounidenses, destronando a socios comerciales históricos como Canadá o México (USDA, 2012a). La demanda de China se orienta principalmente a materias primas agrícolas, especialmente soja y algodón, productos que representan el 75% de las exportaciones de Estados Unidos hacia China.

### La competencia por acceder a mercados agrícolas nacionales e internacionales se acrecentará en forma sustantiva

Los Estados de la región continuarán promoviendo el desarrollo de mercados nacionales y locales, contribuyendo con ello al dinamismo del sector. Adicionalmente, los países continuarán fomentando el rol de la agricultura familiar como abastecedor de alimentos, tanto en los mercados, como en los programas nacionales de alimentación.

En el plano internacional, la apertura comercial se recuperará conforme la economía mundial se reanime y se observará una dicotomía entre un mercado muy concentrado en productos primarios (*commodities*) por un lado, con una presión por mayor comercio de productos de mayor valor agregado, por el otro, resultado fundamentalmente de la ampliación de la clase media a nivel mundial. La competencia por los mercados de alimentos será cada vez más fuerte; no obstante, los procesos de

consolidación y de concentración continuarán a lo largo de las cadenas y en todos los segmentos de la misma, ya sea a través de la búsqueda de economías de escala, o para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en las regulaciones nacionales e internacionales.

### Se incrementará la producción de productos biotecnológicos, y los métodos alternativos a los OGM ganarán posición

En la región se prevé la incorporación progresiva de prácticas de conservación y protección del medio ambiente -como agricultura de precisión y siembra directa-, así como la implementación de acciones de rescate de cultivos tradicionales para reforzar la seguridad alimentaria y la nutrición. Todo ello se acompañará de una creciente utilización de las TIC's en la agricultura.

La biotecnología adquirirá mayor relevancia como herramienta eficaz para la adaptación al cambio climático, y para la generación de bioinsumos (biofertilizantes y biocidas). Asimismo, se espera un creciente uso de la biodiversidad con fines comerciales, para favorecer la adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria.

### La región abogará por una agricultura más sostenible, para mitigar los efectos del cambio climático

Ante la evidencia de los efectos negativos de la mayor variabilidad climática y anticipando mayores impactos del cambio climático, la región ha reforzado la preocupación por las relaciones bidireccionales entre la agricultura, los recursos naturales y el clima.

Diversos países han desarrollado acciones para promover el uso de tecnologías más limpias, racionalizar el uso del agua, preocuparse por la huella de carbono e introducir estrategias de mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. Ello ha sido influenciado por el reconocimiento del impacto negativo de los modelos de producción agrícola sobre los recursos naturales, de la cantidad de agua que usa la agricultura y cómo la utiliza, de la importancia de la biodiversidad, y de la forma en que las condiciones del clima afectan la producción, impactan en el medio rural y, en consecuencia, a los pobladores rurales.

Las tendencias en pro de una economía más verde, así como el desarrollo de mercados de carbono y las más recientes estrategias para promover la bioeconomía, com-

### Recuadro 2: Tizimin, donde el suelo pedregoso produce maíz

En la península mexicana de Yucatán, el proyecto Enerall (Tizimin), ubicado en una zona donde las condiciones del suelo hacen prácticamente imposible la práctica de una agricultura convencional y mecanizada, gracias a una tecnología única, suelos pedregosos y altamente alcalinos están produciendo granos y otros cultivos con altos rendimientos.

El paquete tecnológico consiste en moler mecánicamente la piedra superficial y crear un sustrato al que se le incorpora materia orgánica (vegetación proveniente básicamente de matorrales). A ese sustrato se le inoculan micro-organismos benéficos y se le instalan sistemas de riego, generándose condiciones que permiten establecer cultivos comercialmente competitivos como maíz, sorgo dulce, caña de azúcar, soya, jatropha e higuera.

El proyecto tiene un horizonte de cuatro años y a la fecha ha habilitado una superficie de cultivo de aproximadamente 800 hectáreas, con cuatro ciclos agrícolas en maíz altamente productivos. El proceso de mejora del suelo es progresivo y los rendimientos aumentan a partir de la incorporación de los residuos de la cosecha.

Esta experiencia presenta un alto potencial para recuperación de suelos y ante los retos de la seguridad alimentaria y la necesidad de un manejo sustentable de la agricultura, puede ser atractiva para muchos países latinoamericanos o caribeños con zonas de suelos similares destinados, si acaso, a una ganadería precaria (Villalobos, 2012).

parten un elemento clave: la valorización económica y la posibilidad de que los servicios ambientales ofrecidos por la naturaleza puedan ser transados en el mercado. Esto último se antepone a otras visiones alternativas bajo conceptos como “el buen vivir”, los derechos de la Madre Tierra y la deuda climática, que promueve el Gobierno de Bolivia en la región. Esas tendencias estuvieron presentes en los trabajos de la Nueva Cumbre de la Tierra y en las discusiones sobre el borrador de declaración preparado por las Naciones Unidas, titulado “El futuro que queremos”.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

### *Sobre la producción agrícola*

**Desarrollar políticas públicas para la atracción de la inversión y la participación del sector privado.** Es necesario incentivar mayores inversiones privadas en la agricultura y crear condiciones para que invertir en la agricultura sea “un buen negocio”. Las políticas y las instituciones son necesarias para dar seguridad jurídica a la inversión y a la toma de riesgos por el sector privado.

**Mejorar la productividad de la agricultura:** Para ello, no sólo hay que retomar la inversión en I+D+i en la agricultura ligada a los cultivos comerciales más importantes, sino que se deben generar estrategias para desarrollar tecnologías que puedan ser adoptadas por la pequeña agricultura. Asimismo, los Estados deben promover marcos de políticas e instrumentos prioritarios para el desarrollo nacional que incluyan mejores sistemas de información y el fortalecimiento de la extensión pública y privada, así como también mejorar los mecanismos de coordinación y gobernanza para una gestión de excelencia de los distintos actores de los sistemas nacionales de innovación.

**La tecnología para la adaptación al cambio climático no puede esperar:** La región debe asumir una actitud proactiva y preventiva en cuanto al desarrollo de tecnologías para que los principales cultivos responsables de la seguridad alimentaria puedan contrarrestar efectos del cambio climático.

### *Sobre los mercados agrícolas*

**Retomar esfuerzos por concluir exitosamente la Ronda de Doha:** Los países de ALC, y en particular los de menor tamaño, deben tomar conciencia de que reforzar las disciplinas internacionales son la mejor garantía para aprovechar los beneficios del comercio como un instrumento para el desarrollo.

**Mejorar los encadenamientos de la agricultura:** Los países deben evitar los efectos nocivos de la reprimarización de la agricultura, avanzar en la consolidación de nichos de mercado con alto valor agregado, y potenciar los encadenamientos entre distintos sectores, como agricultura-turismo-minería-industria-salud.

**Apoyar la modernización y transparencia de los mercados domésticos:** Implementar políticas que favorezcan la competencia en el mercado de insumos (como semillas,

material genético, fertilizantes y herbicidas), el desarrollo de mecanismos para gestión de riesgos, así como la reducción de las pérdidas postcosecha y el desperdicio, que según FAO, representan entre el 15% al 60% de la producción, y ello contribuye a que los precios permanezcan altos.

### *Sobre los servicios a la producción*

**Reducir las pérdidas en la producción y garantizar la inocuidad de los alimentos:** En este ámbito, destaca la modernización de los sistemas de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos (SAIA) para reducir pérdidas por pestes, enfermedades y malos manejos. Además, estos sistemas contribuyen al cumplimiento de la crecientes exigencias de las normas en los mercados internacionales, así como al control de los riesgos generados por la creciente proliferación de especies invasivas.

**Promover el uso de las TIC en la agricultura:** En forma progresiva, los agronegocios están siendo influenciados profundamente por el crecimiento acelerado de las tecnologías de comunicación y de información, así como por el surgimiento de las redes sociales, las que permiten el intercambio casi instantáneo de conocimiento, de percepciones y facilitan e incrementan las transacciones comerciales.

### *Sobre recursos naturales, clima y agricultura sustentable*

**Fomentar una agricultura inteligente y la adaptación al cambio climático:** Los países deben abocarse a la generación de políticas, estrategias y mecanismos de financiamiento para apoyar el desarrollo de una agricultura que pueda desarrollarse en condiciones adversas de variabilidad climática.

**Desarrollar estrategias para el desarrollo de la bioeconomía y generar mecanismos de fomento al uso sustentable de la biodiversidad, para enfrentar el cambio climático y la seguridad alimentaria:** Ello requiere de la creación o fortalecimiento de iniciativas regionales de bioseguridad para potenciar las capacidades técnicas y evitar barreras al comercio de productos biotecnológicos.

**Impulsar el uso sustentable de los suelos y la recuperación de superficies degradadas:** Los países deben multiplicar esfuerzos para implementar programas de recu-

peración de suelos degradados, destinados a mejorar el potencial productivo y la sustentabilidad agroambiental de los suelos, contribuyendo de este modo a incrementar los índices de seguridad alimentaria.

## CONCLUSIONES

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.

El comercio mundial se ha debilitado durante 2012, pero la demanda mundial por productos de la agricultura en ALC no presenta aún contracciones significativas, proba-

blemente por la dependencia de las importaciones de los Estados Unidos, principalmente desde los países de la franja tropical y México, así como por la influencia de la demanda China para los países sureños.

Los altos precios internacionales siguen siendo un incentivo para la expansión de los cultivos anuales de los principales *commodities* agrícolas. No obstante, representan un reto para los países de clima tropical, los que se muestran crecientemente dependientes de las importaciones de esos productos básicos.

Los esfuerzos por mejorar la productividad de la agricultura (para producir más con menos recursos naturales), con el fin de proveer alimentos suficientes (para garantizar la seguridad alimentaria) y por producir más amigablemente con la naturaleza (para que el desarrollo sea sostenible), estarán presentes con fuerza en las agendas de agricultura de los países de la región.

## Ganadería

El crecimiento y la eventual concentración de la producción que se esperan en el sector pecuario crearán presiones adicionales sobre el ecosistema, la biodiversidad y los recursos naturales de América Latina.

*Algunos de los factores que de no ser atendidos podrían frenar seriamente el potencial del sector para mejorar el bienestar económico y social de la región son: la creciente preocupación por sus impactos ambientales, la falta de infraestructura de comercialización y transporte adecuados, el uso limitado de tecnologías de comunicación e información para apoyar la toma de decisiones, la baja inversión pública y privada en investigación agropecuaria, los brotes frecuentes de enfermedades animales y la falta de acceso de los pequeños productores a los servicios veterinarios.*

### Hechos

- \* Las existencias ganaderas han aumentando drásticamente en los países de América Latina y el Caribe en los últimos 10 años. La región da cuenta de casi el 14% de las existencias mundiales de las principales especies ganaderas (ganado, cerdos, ovejas y corderos, aves y vacas lecheras).
- \* Las existencias avícolas en ALC han aumentado a la increíble velocidad de 5,3% anual, con un alza de 35,6% durante los últimos 10 años. La región ahora representa el 14% de las cifras avícolas mundiales.
- \* Brasil presenta la mayor proporción de todas las cifras de ganado en América Latina, lo que incluye la mitad de todos los cerdos y los bovinos para carne y lácteos, y alrededor del 40% de las aves de corral.
- \* Los avances sorprendentes en materia de eficiencia en la producción de carne y leche en ALC han contribuido al aumento de la producción durante los últimos 10 años, lo que se traduce en mayor rendimiento en leche (22%), aves (15%), cerdos (14%) y carne (7%), porcentajes que superan con creces los avances logrados en Estados Unidos y en el resto del mundo.

### TENDENCIAS

#### ***Rápido avance en producción de carne y leche***<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Los datos internacionales sobre la ganadería y los productos son altamente cuestionables y muy incoherentes entre las diferentes fuentes. Por ese motivo y en la medida de lo posible, este capítulo se basa en datos de OCDE-FAO (2011), complementados con información de la base de datos de FAOSTAT (fao 2012a y 2012b), para velar por su coherencia. Se utilizan datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (usda, 2012b) cada vez que se necesitan a causa de la falta de cobertura o cuando los datos de OCDE-FAO o FAOSTAT están obsoletos.

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 a Estados Unidos y las tasas de crecimiento mundiales en todas las áreas, salvo en carne de cordero (Cuadro 4). 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 (Cuadro 4). La producción de carne de ave en la región creció a una tasa sorprendente de

84,8% entre 2000 y 2011 y hoy en día da cuenta del 23% del total mundial. Por su parte, la producción de carne de ave en Brasil más que se duplicó en la última década, de manera que actualmente representa alrededor del 56% de la producción total en la región.

En ALC, la producción de leche aumentó aproximadamente un 30% entre 2000 y 2011, llegando a 81,1 millones de toneladas, acercándose progresivamente al nivel de Estados Unidos (Cuadro 4). Con la mayor cantidad de vacas lecheras, Brasil es también el principal productor de leche en ALC, cuyas cifras aumentaron cerca de 30% durante los últimos 10 años. Alrededor del 82% de las granjas lecheras de Brasil producen menos de 50 litros/día, pero dan cuenta de sólo el 20% de la producción láctea, mientras que el 3% de las granjas producen más de 200 litros/día y representan el 60% de la producción (IDF, 2010).

La cifra de granjas lecheras argentinas ha disminuido en los últimos años, a una tasa promedio de alrededor de 4,5% al año (IDF, 2010).

Dos empresas lecheras extranjeras, Schreiber Foods de Estados Unidos y Bom Gosto de Brasil, han hecho grandes inversiones en la industria láctea de Uruguay y comenzaron sus operaciones a fines de 2011 (IDF, 2010).

### Los avances en la productividad impulsan la producción

El rápido crecimiento de la producción en ALC se debe al incremento de las existencias ganaderas y a una mayor eficiencia productiva en muchos países. Aunque los

niveles aún están por debajo de los de Estados Unidos y son similares al promedio mundial, el rendimiento total promedio de carne por animal faenado anualmente en ALC ha aumentado a un ritmo muy superior al de Estados Unidos y el mundo (Cuadro 5). Con 1.544,1 kg/vaca/año, la productividad lechera de 2010 en ALC fue inferior en 83% a la de Estados Unidos, pero superó en 56% al promedio mundial. Sin embargo, la productividad lechera aumentó en más de 22% en ALC durante la última década, en comparación con sólo alrededor del 15% en Estados Unidos y 5% en todo el mundo.

### Brasil continúa jugando un rol de liderazgo en la región

En 2010, los inventarios de la mayoría del ganado de ALC se distribuyeron bastante inequitativamente: Brasil da cuenta de la mayor proporción de todas las especies, incluyendo la mitad de todas las reses (52%), ganado lechero (53%) y cerdos (47%), y una menor proporción de inventarios de aves y corderos (42% y 22%, respectivamente) (FAO, 2012b). Las tendencias en la producción de carne y leche en los países de ALC son similares a las de los inventarios, salvo que Brasil no domina por un margen tan amplio en la mayoría de los casos (FAO, 2012b). Pese a representar a la mitad del ganado lechero de ALC, Brasil da cuenta de sólo el 39% de la producción de leche en la región. El motivo es que el país va muy a la zaga en materia de eficiencia en la producción láctea (kg/cabeza/año) en comparación con otros países de ALC. Brasil se ubica en el lugar 24 en esta materia en la región, con un rendimiento anual promedio de leche inferior en más o menos 75% respecto de lo logrado actualmente por Argentina, el país con mayor rendimiento en ALC, y

**Cuadro 4.** Producción de carne y leche en ALC, Estados Unidos y el mundo en 2011, cambio porcentual entre 2000 y 2011 y proporción de la producción mundial

	Producción 2011			Cambio porcentual (2000-11)			Proporción de la producción mundial	
	ALC	EE.UU.	Mundo	ALC	EE.UU.	Mundo	ALC	EE.UU.
	----- millones de toneladas -----			----- % -----			----- % -----	
Vacuno	17,4	11,2	64,7	24,8	-4,4	9,0	26,6	17,2
Cerdo	6,9	10,0	111,4	37,3	19,8	21,6	6,3	19,2
Cordero	0,4	0,1	13,1	5,0	-31,0	15,3	2,9	0,6
Aves	23,0	19,5	100,1	84,8	19,1	44,2	22,9	19,5
Leche	81,1	89,0	720,9 <sup>a</sup>	28,0	17,1	24,5 <sup>a</sup>	11,0	12,4

a = datos de 2010 de FAO (2012a).

Fuente: OCDE-FAO (2011).

**Cuadro 5.** Eficiencia en la producción de carne en ALC: rendimientos de carne (promedio ponderado) 2010 y cambio porcentual. Período 2000-2010

	ALC		EE.UU.		Mundo	
	Rendimiento en carne kg/cabeza	Cambio %	Rendimiento en carne kg/cabeza	Cambio %	Rendimiento en carne kg/cabeza	Cambio %
Vacuno	222,8	6,9	341,0	4,2	205,3	2,5
Cerdo	82,6	15,1	92,3	5,3	79,4	1,5
Cordero	13,8	1,8	29,9	-0,7	14,2	0,2
Aves	2,0	14,1	2,2	14,9	1,7	4,7
Lácteos	1.544,1	22,2	9.232,7	14,9	987,6	5,1

Fuente: calculado en base a datos de FAO (2012a).

22% por debajo del rendimiento promedio de la región en su conjunto (FAO, 2012b). En este contexto, Dairy Partners Americas (DPA) –un emprendimiento conjunto entre Nestlé, la principal empresa mundial de alimentos y bebidas, y Fonterra, una cooperativa con sede en Nueva Zelanda y el principal exportador mundial de lácteos– se asoció en varios países de América Latina con Brasil Foods e Itambé –dos productores líderes de alimentos de Brasil– para compartir mejores prácticas y ayudar a los agricultores brasileños a acelerar la producción lechera, mejorando al mismo tiempo la calidad, seguridad y sostenibilidad del producto (Nestlé, 2011).

Brasil también va detrás de otros países de ALC en cuanto a eficiencia en la producción de carne, pero supera considerablemente al rendimiento promedio de todos los países de la región. No obstante, salvo en el caso de la carne de cordero, la tasa de eficiencia del país en producción de carne y lácteos ha crecido considerablemente más rápido que la de las principales naciones en materia de rendimiento. Con grandes inventarios de ganado en aumento y un crecimiento relativamente rápido en eficiencia, Brasil dominará cada vez más la producción de ganado, carne y leche en ALC.

### Los consumidores de ALC prefieren la carne de ave y cerdo por sobre el vacuno y el cordero

Los consumidores de ALC están prefiriendo cada vez más otras fuentes de proteínas, entre ellas carne de ave, cerdo, huevos y productos lácteos, por sobre el vacuno y el cordero (Cuadro 6). El crecimiento de las industrias comerciales de aves y cerdos y el aumento en el consumo asociado han sido fenómenos notables y poderosas

fuentes de cambio en la industria ganadera 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 (Cuadro 6).

La rápida adopción y distribución de tecnologías más eficientes de producción de aves y cerdos ha permitido a muchos países aumentar las exportaciones de fuentes tradicionales de proteínas, como el vacuno, y reemplazar la creciente oferta de aves y cerdo en el consumo nacional. El consumo promedio per cápita de huevos en América Latina saltó casi en 17% entre 2000 y 2007, a 9,4 kg/hab. <sup>11</sup> (FAO, 2012b). En 2009, México era líder mundial en consumo de huevos per cápita, con 354 huevos/año, cifra considerablemente superior a Estados Unidos que registra 247,7 huevos/año, seguido de Colombia (230 huevos/persona/año) y Argentina (222 huevos/persona/año) (Mendes, 2011).

### Argentina pasa al segundo lugar en consumo de carne de vacuno per cápita

El consumo de carne de vacuno per cápita en Argentina, el principal consumidor en el año 2000, experimentó una caída de 15% (de 45,2 kg/persona a 38,5 kg/persona en 2011), pasando al segundo lugar mundial después de

<sup>11</sup> Los datos más recientes de la FAO sobre consumo per cápita de huevos corresponden a 2007. Sin duda, ha habido cambios en los últimos años, pero esta información da una idea de las tendencias del consumo de este producto en la región.

Uruguay, con 51,7 kg/persona (Cuadro 6). En ese período, el consumo per cápita de ave en Argentina creció en 31%. El consumo per cápita de carne de vacuno también cayó levemente en Uruguay durante los últimos 10 años, mientras que su consumo per cápita de carne de ave dio un salto de casi 46%. Incluso en Brasil, donde el consumo de carne de vacuno per cápita creció en 6% durante la última década, se experimentó un drástico aumento de 62% en el consumo per cápita de carne de ave. La historia ha sido bastante similar en otros importantes consumidores de carne de vacuno de América Latina. El sólido rendimiento de la producción en Chile, Colombia, El Salvador, Panamá y Ecuador, elevaron considerablemente su consumo per cápita de cerdo entre 2000 y 2011 (USDA, 2012b). Hoy en día, Chile ostenta el mayor consumo per cápita de cerdo en América Latina (Cuadro 6).

### Los productos lácteos han aumentado su popularidad

Argentina consume la mayor cantidad de leche líquida per cápita de América Latina, con 283,8 kg/persona en 2011, más o menos lo mismo que Estados Unidos (USDA, 2012b). Uruguay exporta la mayor parte de su producción láctea y ha quedado en segundo lugar en América Latina en consumo de leche per cápita (GTS, 2011). No obstante, sigue siendo el principal consumidor per cápita de todos los productos lácteos frescos, con 158,5 kg/persona (Cuadro 6).

**Cuadro 6.** Consumo per cápita de carne y productos lácteos, 2011 y variación porcentual 2000-11  
Selección de países de ALC

	Vacuno		Cerdo		Pollo		Cordero		Lácteos <sup>a</sup>	
	Kg/ca	variación %	Kg/ca	variación %	Kg/ca	variación %	Kg/ca	variación %	Kg/ca	variación %
Uruguay	51,7	-5,6	8,0	2,7	22,2	45,9	1,6	-82,7	158,5	-41,7
Argentina	38,5	-14,8	6,2	2,8	30,0	31,0	1,2	-18,1	44,3	1,0
Brasil	28,2	6,1	10,9	1,0	42,1	61,6	0,4	-6,8	61,8	-5,8
Chile	14,9	-3,6	17,4	38,8	30,7	29,9	0,6	-12,7	99,7	29,7
México	11,8	32,4	14,9	-19,4	30,5	41,9	0,7	-0,5	46,6	29,3
Otros ALC	16,4	-1,5	11,4	44,8	32,2	44,7	0,8	-0,8	111,5	29,3
ALC	17,6	2,0	8,9	15,2	30,7	51,6	0,6	-11,6	71,0	13,6
EE.UU.	25,8	-15,2	21,0	-8,5	45,0	6,4	0,4	-21,7	80,6	-8,5
Mundo	6,5	-4,2	12,2	6,6	12,6	26,9	1,6	2,4	61,7	2,4

<sup>a</sup> Productos lácteos frescos según la definición de OCDE-FAO (2012).

Fuente: OCDE-FAO (2012).

### Aumentan las exportaciones de carne de ALC y disminuyen las exportaciones de vacuno de Argentina

En todos los países de ALC, las exportaciones de carne de vacuno se han más que duplicado, las exportaciones de carne de cerdo casi se triplicaron y las exportaciones de carne de ave aumentaron casi cinco veces desde 2000 (Cuadro 7). Al mismo tiempo, la proporción de las exportaciones de la oferta nacional de vacuno, cerdo y aves en ALC también aumentó considerablemente, a 19,7%, 11,6% y 17,2%, respectivamente. Una excepción notable es el desempeño exportador del sector del vacuno argentino, el cual ha registrado bajas de hasta 12% desde 2000 y de 60% respecto del máximo logrado en 2004 luego de su recuperación de la crisis de la fiebre aftosa en 2001. Argentina ha caído al noveno lugar entre los exportadores mundiales de vacuno y hoy sólo da cuenta del 3% del comercio mundial de este producto (USDA, 2012b). Por el contrario, subió al sexto lugar entre los exportadores mundiales de pollo (principalmente pechugas y muslos), sobre la base de un alza del 86% en la producción durante los últimos 10 años y un aumento enorme de las exportaciones, partiendo casi de cero a fines de los años noventa (Cuadro 7). Para mantener los precios al consumidor, Argentina impone un impuesto a las exportaciones sobre el vacuno y una restrictiva cuota de exportaciones sobre el maíz. El impuesto a las exportaciones de vacuno restringe gravemente este

comercio, mientras que la cuota de exportación del maíz mantiene los costos de producción en la industria de las aves de corral y contribuye al rápido aumento en la producción y las exportaciones de aves de corral en el país (MercoPress, 2011).

Mientras las exportaciones de vacuno de Argentina han perdido fuerza, sus vecinos han crecido rápidamente en esta área. Brasil más que triplicó sus envíos desde el año 2000 y ahora da cuenta de más del 20% de la oferta nacional de vacuno (Cuadro 7). Del mismo modo, las exportaciones de vacuno de Uruguay aumentaron más del doble, mientras que en Paraguay se incrementaron en 3,5 veces, y las de Nicaragua en más de 4,5 veces durante el mismo período.

### Brasil lidera las exportaciones de ave y cerdo

Brasil es ahora el principal exportador de carne de ave del mundo, con casi un tercio del comercio mundial, levemente por sobre Estados Unidos (OCDE-FAO, 2011). Las exportaciones brasileñas de este producto han aumentado 3,5 veces durante la última década y actualmente dan cuenta del 27% de su oferta nacional

de aves de corral. Brasil también lidera el mercado en exportaciones de cerdo, representando el 71% de todas las exportaciones de cerdo de ALC en 2011 y el 8,5% a nivel mundial (OCDE-FAO, 2011). Las exportaciones dan cuenta del 17% del suministro de carne de cerdo en Brasil. Una prohibición a las importaciones de cerdo desde Brasil decretada por Estados Unidos, que fue levantada en enero de 2012, perjudicó el crecimiento de esta industria durante más o menos un año y medio, mientras el país hacía gestiones para garantizar que sus cerdos cumplieran los estándares sanitarios de Estados Unidos (Kiernan, 2012). Las exportaciones brasileñas también se han visto obstaculizadas por conflictos con Rusia, su principal mercado de destino, en relación con infracciones a normas veterinarias. Con el levantamiento de la prohibición de Rusia y la apertura de nuevos mercados en China, se proyecta la recuperación de las exportaciones de cerdo brasileño en los próximos años.

Chile también se está convirtiendo en un actor importante en el mercado mundial de cerdo y aves de corral, con aumentos considerables en las exportaciones de ambos productos desde 2000 (Cuadro 7). Actualmente,

**Cuadro 7.** Variación porcentual en las exportaciones de productos cárneos y lácteos, 2000-11 y proporción de las exportaciones de la oferta nacional, 2011. Selección de países de ALC

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	México	Nicaragua	Paraguay	Uruguay	ALC
	variación %								
<b>Vacuno</b>									
Variación	-11,5	218,1	1/	14,3	-28,9	359,4	256,9	110,9	115,9
Participación en las exportaciones	12,0	20,5	5,0	23,1	11,0	90,2	49,1	66,9	19,7
<b>Cerdo</b>									
Variación	180,0	386,9	757,6	220,7	77,2	-89,6	1/	-47,6	358,3
Participación en las exportaciones	2,7	17,0	28,3	13,0	4,9	1,3	1,4	0,1	11,6
<b>Ovino</b>									
Variación	498,2	40,3	-5,8	1/	123,7	1/	1/	-4,5	-14,2
Participación en las exportaciones	9,9	0,0	23,4	0,0	0,2	0,0	0,0	58,4	6,3
<b>Ave</b>									
Variación	1/	256,9	256,7	8,6	18,2	-61,1	0,0	1/	282,8
Participación en las exportaciones	19,7	26,7	16,1	3,0	0,0	0,3	0,0	13,7	17,2

Nota: 1/ = Gran variación porcentual de una cifra pequeña.

Fuente: calculado en base a datos de OCDE-FAO (2012), a excepción de las cifras en cursiva que se calcularon a partir de datos de USDA (2012b) y aquellas en negritas, que provienen de datos de la FAO (2012a).

es el segundo exportador de carne de cerdo y el tercero de carne de ave de América Latina y envía al extranjero el 28,3% de su producción nacional de cerdo y el 16,1% de la carne de ave.

Los países de América Latina han sido principalmente importadores netos de productos lácteos y constituyen casi el 15% de las importaciones mundiales de leche en polvo entera y descremada (OCDE-FAO, 2012). El rápido crecimiento demográfico de la región ha intensificado la demanda de estos productos, pero las crisis económicas que afectan a muchas naciones de la región han dado lugar a patrones de importación erráticos (Blaney *et al.*, 2006). México es el principal importador de leche líquida y en polvo descremada de América Latina, pero las importaciones de ambos productos han ido disminuyendo en los últimos 10 años (USDA, 2012b). Brasil era un importador neto de productos lácteos hasta 2004, cuando las exportaciones superaron a las importaciones (IDF, 2010).

### **La deforestación continúa a un ritmo alarmante**

El avance de la deforestación en todo el mundo se debe a múltiples factores (Pacheco *et al.*, 2011). En América Latina, la principal causa es la expansión del comercio agrícola, principalmente cultivos como la soja y la ganadería, mientras que en otros lugares se asocia con la agricultura de subsistencia. La deforestación amenaza la rica biodiversidad de ALC. De los 10 países con mayor diversidad biológica del mundo, cinco se encuentran en América Latina (Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú). La pérdida de cubierta boscosa provoca alrededor del 62% de las emisiones de carbono y otros daños ambientales en la región, en comparación con un 16% a nivel mundial (Nash, 2012). La conversión de los bosques tropicales para uso agrícola da lugar a las emisiones de otros gases de efecto invernadero (GEI), principalmente metano y óxido nitroso. Las emisiones de estos dos gases, generadas por las actividades agrícolas en América Latina, aumentaron un 35% entre 1990 y 2005 (el último año para el cual se dispone de datos), en comparación con un 16% en todo el mundo (Nash, 2012). Un aspecto positivo es que la tasa de crecimiento de las emisiones en relación con el crecimiento del PIB agrícola disminuyó 21% durante ese mismo período en la región, en comparación con 15% a nivel mundial (Nash, 2012).

### **Brotos de enfermedades crecientes y persistentes acompañan al crecimiento de la producción de ganado**

Los brotes de enfermedades animales frecuentes y en aumento afectan negativamente el desarrollo de los sistemas de producción de ganado en América Latina y a menudo plantean graves riesgos para la salud humana. La región ocupa un lugar destacado en la lista de lugares donde los brotes de fiebre aftosa complican los esfuerzos por establecer industrias ganaderas rentables y sostenibles. Un reciente brote de esta enfermedad en Paraguay habría provocado decenas de millones en pérdidas, debido al sacrificio del ganado y la imposibilidad de cursar las exportaciones de vacuno (UPI, 2012). El contagio de la fiebre aftosa también implica dificultades económicas, particularmente para los campesinos latinoamericanos más pobres, que pierden los pocos animales que crían como principal fuente de ingresos y proteínas. En este sentido, la FAO y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) anunciaron recientemente que aunaron fuerzas para combatir la fiebre aftosa a nivel mundial (FAO, 2012d).

Algunas de las enfermedades más frecuentes y persistentes de la industria del cerdo en América Latina son el circovirus porcino (PCV2), el teschovirus, el paramixovirus, la fiebre porcina clásica (CSF) y la gastroenteritis. La CSF ha resultado ser tremendamente persistente, con brotes recientes en Brasil, Guatemala y Nicaragua, pese al Programa Intercontinental de la FAO diseñado para erradicar el mal en 2020 (Martins, 2011). La influenza aviar no se ha convertido en una epidemia en la región, pero la preocupación sigue vigente. Un reciente brote del virus H7N3 de influenza en el estado occidental de Jalisco, México, infectó a unos 3,4 millones de pollos y obligó a sacrificar y eliminar una cifra informada de 2,5 millones de aves, lo cual redujo el consumo de pollos y huevos y provocó un alza de precios (AFP, 2012).

### **PERSPECTIVAS**

#### **ALC posee una ventaja comparativa en producción pecuaria**

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 de animales y carne, los logros en cuanto a controlar el aumento de las enfermedades animales y

las políticas públicas destinadas a conservar el medioambiente y mitigar los efectos del alza en los precios de los alimentos.

La producción agrícola mundial necesita aumentar en 60% durante los próximos 40 años para cumplir la creciente demanda global de alimentos que se proyecta (OCDE-FAO, 2011). Por su parte, las proyecciones indican que la demanda mundial de carne aumentará a una de las tasas más altas entre los principales productos agrícolas. América Latina deberá desempeñar una función de primer orden para satisfacer esta creciente demanda mundial. De todas las tierras potencialmente aptas para expandir la producción ganadera y agrícola, alrededor del 28% se encuentra en América Latina, más que en ninguna otra región, a excepción de África (Nash, 2012). La disponibilidad de extensas praderas y bosques que pueden transformarse en tierras de pastoreo proporcionan a América Latina una fuerte ventaja comparativa en materia de producción ganadera, dado el costo relativamente más alto de los sistemas intensivos.

### **Beneficios de la producción agropecuaria versus los costos del impacto ambiental**

El potencial de crecimiento económico y el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los pobres rurales de América Latina a partir de la expansión permanente de la producción agropecuaria deben equilibrarse con los costos que implica la constante degradación ambiental. Los factores que promueven la deforestación en América Latina son materia de constante debate y las principales sospechas recaen sobre la tala forestal y la producción de ganado y soja (vea, por ejemplo, Barona *et al.*, 2010). Sean cuales sean las causas, un estudio reciente realizado por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) de Brasil concluyó que el 82% del área deforestada en el Amazonas brasileño fue ocupada por praderas para la ganadería en 2007 (May, Millikan y Gebara, 2011). Todos los años, alrededor del 0,3% al 0,4% de las tierras forestales de América Latina se convierte a la ganadería (FAO, 2009a). La expansión constante de las praderas en América del Sur puede terminar siendo insostenible, debido a que la consecuente erosión y compactación del suelo, la intrusión de malezas y la disminución de la fertilidad de la tierra reducen la productividad de los pastos y la viabilidad de la crianza ganadera (Carr, Bilborrow y Barbieri, 2003). Sin embargo, la expansión de las praderas para fines ganaderos en el marco de sistemas integrados de cultivo-ganadería en América Latina ofrece posibles beneficios económicos, entre otros: (1)

economías de escala que permiten repartir los costos a través de múltiples productos, (2) reducción de riesgos gracias a la diversificación y (3) menor variabilidad en el rendimiento de los cultivos y mayor productividad en general (Martha *et al.*, 2011). La variación relativa en los precios probablemente motivará a los productores a adoptar sistemas especializados o más diversificados de producción de cultivo-ganado.

Sin embargo, hasta que la tierra se convierta en un factor limitante en estas regiones, es poco probable que se materialice una intensificación y diversificación productiva a gran escala –aunque sea conveniente para el medioambiente–, a menos que se ofrezcan los incentivos o desincentivos que resultan de una intervención eficaz, ya sea gubernamental o de organismos internacionales. Un enfoque prometedor en este sentido son los pagos por servicios ambientales (PSA) para los productores, a partir de la captación del carbono y la conservación de la biodiversidad, por parte de organismos públicos y grupos privados que intentan salvaguardar recursos naturales críticos o contrarrestar impactos ambientales (Milder *et al.*, 2010). Mientras estimulan una conducta productiva sostenible, tales pagos también tienen el potencial de aliviar la pobreza rural en zonas de América Latina sujetas a deforestación constante.

Otra posibilidad son los programas de certificación de productos animales de ganado generados en granjas y fincas que cumplen con normas ambientales y siguen técnicas de producción sostenibles y ecológicas para satisfacer la creciente inquietud de los consumidores respecto del medioambiente, la salud, el bienestar animal y otros temas éticos (Ibrahim *et al.*, 2010). Los precios más altos que los productos certificados pueden alcanzar en el mercado podrían propiciar conductas de producción sostenibles.

### **La región tiene potencial para lograr mejores pastos e intensificar la producción**

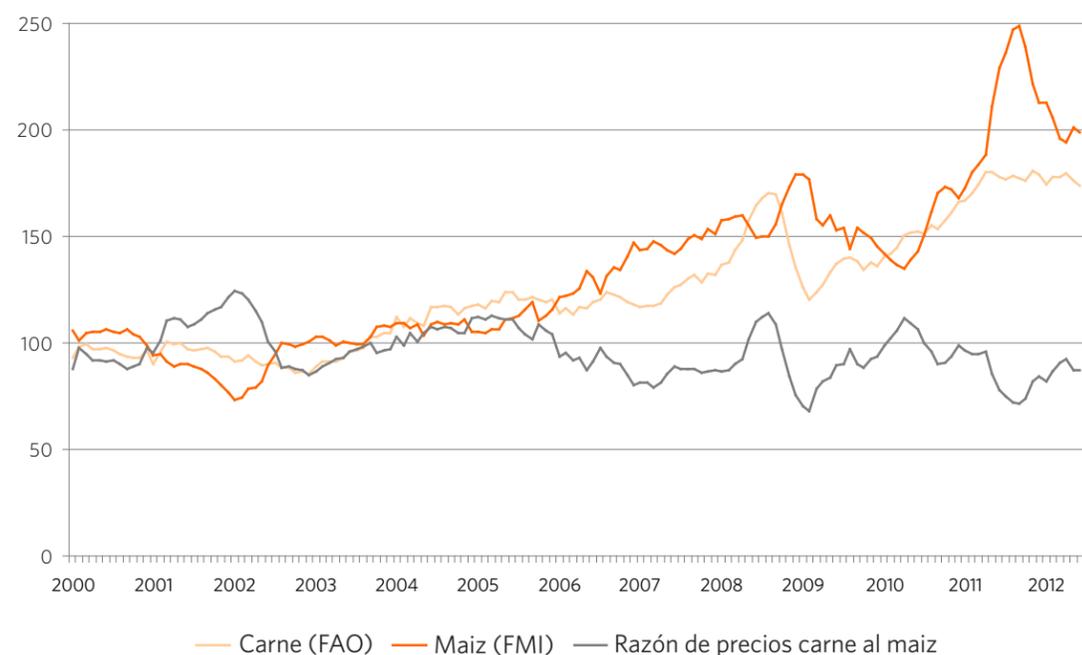
Un estudio reciente realizado por el CIAT concluye que el potencial que posee el forraje de alta calidad para captar CO<sub>2</sub> de la atmósfera sólo es superado por los bosques nativos, y que incluso podría ser superior en zonas con altos niveles de precipitaciones (Peters, 2012). Por lo tanto, dado que en América Latina el 80% de todas las tierras agrícolas se destina a la producción de forraje, el estudio sugiere que los pastos mejorados podrían ayudar a mitigar el cambio climático, así como contribuir a recuperar praderas degradadas, como aquellas ubicadas en el Cerrado brasileño (Palmer, 2012).

Una gran cantidad de bibliografía indica que Brasil y otros países de América Latina tienen el potencial de aumentar considerablemente la producción de ganado en las praderas disponibles, sin necesidad de talar más bosques (ver, por ejemplo, Tollefson, 2010). No obstante, los productores de ganado de América Latina no están adoptando cambios tecnológicos –como la intensificación sostenible de la producción pecuaria– a una escala suficiente como para reducir la presión sobre los bosques de la región. Uno de los problemas es que desde principios de 2006, los precios de los granos han aumentado a un ritmo más alto que el precio de la carne, de manera que alimentar ganado con concentrados es cada vez menos rentable en relación con la alimentación en praderas (Figura 18). El incentivo para criar ganado en praderas en lugar de mantenerlo en sistemas confinados ha cobrado particular fuerza desde fines de 2010. También se considera que el costo de capital relativamente alto –particularmente en el caso del vacuno de engorde– y los mayores riesgos financieros constituyen restricciones considerables para la adopción generalizada

de sistemas de producción combinados y más intensivos (Pereira *et al.*, 2012).

Kaimowitz y Angelson (2008) argumentan de manera bastante convincente que la solución al problema de la deforestación en América Latina no se encuentra en la intensificación agropecuaria ni en otras tecnologías que aumentan la productividad. Según los autores, mientras la tierra sea abundante en la región, las nuevas tecnologías que mejoran la rentabilidad de la producción agropecuaria simplemente atraerán nuevas inversiones y provocarán más degradación ambiental. En ausencia de políticas nacionales efectivas sobre el uso del suelo que limiten la disponibilidad de bosques tropicales para la expansión de la producción ganadera o de soja, la adopción de capital y de técnicas intensivas de mano obra –en lugar de sistemas extensivos dependientes de la abundancia de tierras–, no serán económicamente viables hasta que escasee la tierra y gran parte de los bosques hayan sido talados. Kaimowitz y Angelson concluyen que el aumento en la demanda mundial de carne de vacuno

**Figura 18.** Índices de precios mundiales de carne y maíz, 2000-2012



**Nota:** el índice del coeficiente del precio de la carne-maíz se calculó en base al índice del precio de la carne dividido por el índice del precio del maíz multiplicado por 100.

**Fuente:** FAO (2012d) y FMI (2012).

y la reacción exportadora de los países de América Latina probablemente intensificarán el riesgo de que cualquier nueva tecnología agropecuaria y de praderas adoptada simplemente pase a formar parte de un conjunto de fuerzas interrelacionadas que generen niveles permanentemente altos de deforestación en el Amazonas.

### **La intensificación de la producción sería más eficaz en función de los costos en América Central**

En América Central, la expansión agropecuaria se verá cada vez más limitada por la disponibilidad de tierras, dada la tasa de crecimiento demográfico entre los pobres rurales y la relativa eficiencia del suelo en la producción de cereales a la hora de satisfacer la creciente necesidad de alimentos en esa región (Carr *et al.*, 2003). La intensificación de la producción agropecuaria quizá se tornará más eficiente en función de los costos, lo cual reducirá las tasas de deforestación y los impactos ambientales como resultado de esta actividad. Al mismo tiempo, es probable que el crecimiento económico de América Central sea menor respecto del de las economías sudamericanas de mayor tamaño, al igual que el aumento en la demanda de carne.

### **La producción de carne aumentará, pero a menor ritmo**

La producción de carne en ALC continuará creciendo rápidamente durante los próximos 10 años, pero a un ritmo más lento que la década anterior (Cuadro 8). Debido a que las proyecciones de crecimiento de la producción de carne son considerablemente menores para Estados Unidos, otros países desarrollados y muchos en desarrollo, las naciones de ALC probablemente seguirán aumentando su participación en los inventarios mundiales de ganado y el abastecimiento de carne, incrementando el consumo nacional de carne y ampliando su participación en las exportaciones mundiales del producto. Los factores más importantes en el desempeño esperado de la industria de la carne en ALC incluyen la creciente ventaja comparativa de los países sudamericanos en la producción extensiva de ganado, el supuesto aumento relativo en los ingresos per cápita que facilitan modificaciones en la dieta de los consumidores para incluir más proteína animal, políticas diseñadas para estimular la producción, la disminución del precio del ganado en relación con el costo del forraje y la creciente tasa de globalización. Un menor ritmo de crecimiento que el esperado en la producción de carne probablemente irá de la mano de

un aumento más lento en el consumo del producto, también en América Latina.

### **Los países del Cono Sur continuarán promoviendo la industria agropecuaria de la región**

Brasil da cuenta de más de la mitad de la producción de vacuno de ALC y las proyecciones estiman aumentos del orden del 11% en la producción durante los próximos 10 años, en comparación con 38% en la última década. Este incremento debería permitir ganancias del 6% en el consumo per cápita y lograr exportaciones récord, a medida que el país explora nuevos mercados de exportación, como Indonesia y China (Cuadro 8). El país probablemente también experimentará la recuperación constante del mercado del vacuno en la UE, a medida que más fincas brasileñas se inscriban en su programa de trazabilidad. Varios factores se combinan para mejorar la productividad en la producción de ganado brasileño; entre otros, un programa de crédito subsidiado diseñado para promover inversiones en genética, praderas, maquinaria y capacidad de refrigeración, así como el mejoramiento de la genética mediante programas de cruza en la región Centro-Oeste, y otras iniciativas gubernamentales que apuntan a subsidiar las inversiones en nuevas tecnologías y procesos productivos más eficientes. No obstante, la falta de infraestructura adecuada para apoyar la expansión permanente de la producción en zonas distantes continuará limitando el crecimiento.

Los inventarios de ganado y la producción de vacuno en Argentina deberían recuperarse rápidamente de la peor sequía que ha afectado a la mayoría de las zonas agrícolas del país en los últimos 50 años. La consecuencia es una probable alza del 12% en el consumo per cápita y un aumento del 65% en las exportaciones de vacuno en los próximos 10 años, a pesar de los esfuerzos del gobierno por controlar los precios de la carne mediante restricciones a las exportaciones (AMI, 2010). Incluso así, se espera que el mercado nacional siga absorbiendo casi el 90% de la producción de vacuno del país durante la próxima década (OCDE-FAO, 2011). Uruguay superó a Argentina como el principal exportador de carne de vacuno en América Latina en 2010 y es probable que el impulso exportador siga durante los próximos 10 años. Dado que se proyecta un aumento de un 20% en la producción de vacuno en ese país, mientras que la participación de las exportaciones se mantendría en dos tercios, el consumo per cápita de vacuno aumentaría en alrededor del 14%.

Brasil también da cuenta de casi la mitad del total de producción de cerdo en ALC y debería crecer en 19% en 2020, a medida que se fortalece la demanda interna y las exportaciones (OCDE-FAO, 2011). Las proyecciones indican que el país continuará exportando alrededor del 16% de su producción de cerdo, concentrándose en nuevos mercados en China y otros países asiáticos. Estados Unidos puede convertirse en un mercado sólido para los envíos de cerdo brasileño, luego de la decisión tomada en 2010 por el Servicio de Inspección de Salud Animal y Vegetal (APHIS), dependiente del Departamento de Agricultura de Estados Unidos de incorporar al estado brasileño de Santa Catarina a la lista de regiones reconocidas como libres de fiebre aftosa, peste bovina, enfermedad vesicular porcina (SVD), fiebre porcina clásica (CSF) y fiebre porcina africana (ASF) (Gobierno de Estados Unidos, 2010).

En Chile, las fuertes inversiones en capacidad y tecnologías de producción destinadas a mejorar la productividad y una creciente orientación exportadora que duplicó la producción de cerdo durante los últimos 10 años irán en apoyo del crecimiento permanente de la producción, el consumo y las exportaciones del producto en la próxima década. Además, la apertura del mercado chino para exportaciones de cerdo chileno en 2011 probablemente continuará fortaleciendo el crecimiento de las exportaciones (Cubillos, 2012).

El consumo de carne de ave per cápita creció en casi 30% durante los últimos 10 años en Chile, sustentado por un aumento en la producción de casi 50%. El pollo es hoy en día el producto cárnico más popular en el país y da cuenta del 45% del consumo total de carne. El consumo de pollo anual per cápita en Chile, de 30,7 kg/persona en 2011, sólo fue superado en la región por Brasil, con 42,1 kg/persona, y se espera que crezca en 27% durante los próximos 10 años, para llegar a 38,9 kg/persona (Cuadro 8). Actualmente, Chile representa alrededor del 3% de la producción de carne de ave de América Latina, pero ya da cuenta del 16% de las exportaciones de la región y se espera que logre otra alza del 45% en los próximos 10 años.

### Se espera que el crecimiento de la industria de las aves de corral de Brasil disminuya su ritmo de manera considerable

La producción de aves de corral se duplicó en Brasil durante la última década, pero las proyecciones apuntan a una expansión sólo del orden del 16% en 2020, con un crecimiento mucho más lento, tanto en

el consumo como en las exportaciones, de 8% y 21%, respectivamente, en comparación con cifras de 62% y 257%, respectivamente, durante los últimos 10 años. El crecimiento del sector enfrentará diversas amenazas de gran envergadura en los próximos años, entre ellas: (1) sobrevaluación permanente de la moneda brasileña, (2) depresión de la demanda europea en medio de su creciente crisis financiera, (3) problemas permanentes con los principales socios comerciales, como Rusia, que demoró en volver a incluir a las avícolas brasileñas, y Sudáfrica, que aplicó aranceles antidumping a las importaciones de pollo brasileño, y (4) aumento en el costo del alimento (Silva, 2012).

### La región experimentará un crecimiento progresivo en la producción de lácteos

Las proyecciones indican que la producción de leche continuará aumentando rápidamente en América Latina, de 78,7 millones de toneladas en 2011 a 93,8 millones de toneladas en 2020, con un alza del 20%. Dado el aumento en los precios de la energía y los granos, el sistema de producción basado en praderas probablemente fortalecerá sus ventajas comparativas sobre los sistemas de alimentación en base a cereales (OCDE-FAO, 2011). En la próxima década, se espera que la producción argentina de leche líquida y lácteos frescos recupere su velocidad y crezca en 30% y 13%, respectivamente, en comparación con el 10% y 12%, respectivamente, durante los últimos 10 años (Cuadro 8). Las inversiones y una mejor gestión deberían impulsar ganancias en la producción de leche en el país. Una restricción de importancia serán los altos precios de la tierra y la competencia por la tierra con el sector de la soja.

Es probable que no todos los países de América Latina registren ganancias rápidas en la producción de lácteos durante los próximos 10 años. En México, por ejemplo, luego de varios años de crecimiento sólido, la producción se estabilizó. En 2015, se espera que la producción de leche mexicana supere en sólo 3% al nivel de 2011 (OCDE-FAO, 2011). El crecimiento más lento, actual y esperado, es resultado de diversos factores de riesgo, como los altos costos de los granos, restricciones de infraestructura, recesión económica, menor poder adquisitivo de los consumidores, mayores impuestos y alza en el precio del petróleo (San Juan, 2010). México es un mercado importante para las exportaciones de Estados Unidos de leche en polvo descremada, mantequilla, queso y leche líquida. El Gobierno mexicano, los productores de lácteos y la industria de los lácteos en general, están realizando inversiones conjuntas para aumentar la producción y

**Cuadro 8.** Crecimiento porcentual proyectado en producción de carne y lácteos, consumo per cápita y exportaciones en ALC. Selección de países de ALC, EE.UU. y el mundo. Período 2011 - 2020

	Uruguay	Argentina	Brasil	Chile	México	Otros ALC	ALC	EE.UU.	Mundo
-----% de variación-----									
<b>Vacuno</b>									
Producción	20,1	25,9	11,3	19,2	18,2	22,5	16,5	11,3	13,6
Consumo/cápita	13,9	12,2	-0,6	3,9	10,8	9,2	4,2	1,7	3,4
Exportaciones	21,3	65,0	34,4	-1,1	2,7	12,8	30,0	31,6	16,6
<b>Cerdo</b>									
Producción	10,0	30,1	18,7	25,7	11,1	26,1	20,1	9,6	16,3
Consumo/cápita	13,4	13,3	12,8	16,3	4,5	13,0	10,1	-1,8	5,7
Exportaciones	-3,1	207,2	13,5	25,6	25,6	4,0	18,4	27,1	13,4
<b>Carne de ovino</b>									
Producción	-10,3	-16,4	4,6	-0,3	31,5	37,7	17,0	1,0	19,4
Consumo/cápita	76,3	-25,7	-0,2	1,5	3,5	15,1	5,2	-2,9	8,7
Exportaciones	-67,6	4,9	-100,0	-32,1	-25,5	24,7	-33,4	0,8	8,6
<b>Pollo</b>									
Producción	20,6	39,7	16,4	43,1	30,2	39,8	25,6	17,3	22,3
Consumo/cápita	30,8	22,8	8,3	26,8	20,1	24,4	15,5	8,6	11,3
Exportaciones	-70,8	66,8	20,7	45,5	11,1	11,8	24,8	16,4	18,1
<b>Productos lácteos<sup>a</sup></b>									
Producción	11,1	12,8	14,7	11,5	24,4	25,4	20,9	1,0	23,0
Consumo/cápita	7,6	4,2	8,1	3,5	16,1	11,9	11,4	-6,4	11,9

<sup>a</sup> Productos lácteos frescos según lo definido por OCDE-FAO (2011).

**Fuente:** calculado según datos en OCDE-FAO (2011).

promover el consumo de estos productos. En Uruguay, se espera que la adopción generalizada de medidas para aumentar la productividad de la leche, entre ellas, complementos alimenticios, mejores praderas, inversiones en sistemas de riego y otras tecnologías, transformen a un patrón errático de producción láctea en un proceso de crecimiento lento, pero seguro, de cerca de 2% anual durante los próximos 10 años, al tiempo que aumenta la producción de todos los lácteos frescos a partir de los bajos niveles registrados en los últimos años (Cuadro 8).

### RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Promover el desarrollo sostenible del sector agropecuario es fundamental para apoyar el crecimiento económico global y fomentar la seguridad alimentaria y la lucha

contra la pobreza en América Latina. Un gran cuerpo de literatura económica demuestra que el aumento de la productividad agrícola en un país en desarrollo induce la reducción de los precios de los alimentos y generan excedentes de productos e insumos de producción que estimulan el crecimiento económico y ayudan a aliviar la pobreza. Pica *et al.* (2008) revelan que el sector agropecuario es particularmente importante en ese proceso. Sus conclusiones indican que la superación de las restricciones más importantes para el progreso de esta industria debe constituir un componente clave de los programas y políticas de desarrollo económico en América Latina y otras zonas en desarrollo. Sin embargo, la promoción del desarrollo de la industria agropecuaria en ALC plantea riesgos a un medioambiente ya frágil, así como amenazas a la salud humana. Por consiguiente,

las políticas tendientes a estimular la sostenibilidad del sector agropecuario deben ir de la mano de esfuerzos para mejorar su impacto económico.

### **Promoción del desarrollo del sector agropecuario en América Latina**

Ya sea como emprendimiento comercial a gran escala o como pequeña actividad familiar, el desarrollo de una operación agropecuaria requiere inversiones de capital riesgosas. También se necesitan inversiones claves a lo largo de toda la cadena de suministro, desde infraestructura de transporte hasta comercialización, distribución, almacenamiento, puertos y otros servicios que facilitan la transmisión de la demanda del consumidor y las señales de los precios en dirección ascendente hasta los inversionistas. Gran parte de América Latina requiere de un enfoque mucho más focalizado de la cadena de suministro para el desarrollo de su sector agropecuario, a fin de identificar y eliminar los cuellos de botella que enfrentan el crecimiento y sobreponerse a los riesgos que debilitan las gestiones pro desarrollo. Algunos de los componentes claves del proceso son las políticas macroeconómicas de estabilización de los mercados, menos distorsiones de precios y del tipo de cambio y mayores ingresos per cápita. La apertura de los mercados y los acuerdos de libre comercio pueden permitir a los países de la región aprovechar sus ventajas comparativas en la producción agropecuaria y conseguir acceso a los mercados de Europa, Rusia, China, Estados Unidos, Asia y en otros lugares que presenten una fuerte y creciente demanda de carne. Al mismo tiempo, los servicios de información de mercado son absolutamente necesarios para apoyar los procesos de toma de decisión en todos los niveles de la cadena de suministro. La falta de acceso a información crítica de mercado es un problema concreto que enfrentan los pequeños propietarios a la hora de acceder a los mercados comerciales y negociar con los compradores.

### **Fomento a la investigación y la innovación en el sector pecuario**

La innovación e investigación orientadas a incrementar la productividad y reducir los costos de producción son componentes necesarios de las gestiones destinadas a promover el crecimiento y mantener la competitividad general del sector agropecuario de América Latina. Desgraciadamente, el financiamiento público para investigación y desarrollo agrario ha ido disminuyendo en América Latina durante décadas, de una tasa anual de crecimiento de 8% a fines de los años setenta, a menos

del 1% en los noventa (Beintema y Stads, 2010). El financiamiento público para investigaciones agropecuarias ha sido particularmente olvidado en América Latina a través de los años (Jarvis, 1986 y Upton, 2004). Existen pruebas de un aumento del gasto público en I+D agrario en los últimos años en la región, pero el principal beneficiario es la producción de cultivos. Según los informes, alrededor del 42% de los fondos públicos para investigación agraria se gastan hoy en Brasil, y gran parte del resto en Argentina y México (Beintema y Stads, 2010). En muchos otros países de ALC, el gasto público en investigación agraria ha seguido disminuyendo.

Las empresas privadas dan cuenta de gran parte de las inversiones en procesos de mejoramiento de la genética animal utilizados por muchos productores de ALC (Stads y Beintema, 2009). Algunos países de ALC ofrecen incentivos tributarios a empresas privadas de i+d, mientras que otros exigen la participación del sector privado en iniciativas de investigación con fondos públicos. Aún así, un estudio reciente realizado por Fuglie *et al.* (2011) indica que la inversión del sector público en investigaciones para la industria alimentaria alcanzó sólo 0,28% del PIB agregado de América Latina, en comparación con 1,64% a nivel global, y que la producción animal daba cuenta de sólo un 16,1% de dichas investigaciones.

Claramente, los países de ALC deben considerar los costos de oportunidad para sus industrias agropecuarias y para la totalidad de sus economías si continúan ignorando las crecientes necesidades de investigación en este sector. Algunas áreas críticas que requieren investigaciones urgentes para promover la producción ganadera sostenible en la región son las siguientes:

- salud animal y control de enfermedades, incluyendo medidas preventivas para reducir los riesgos y los impactos de las plagas y enfermedades;
- prácticas eficientes de gestión y ganadería;
- mejoramiento de razas y genética animal;
- desarrollo de mejores praderas, forrajes y otras fuentes de alimentación como subproductos de cultivos para mejorar la nutrición animal y reducir los costos; y
- una amplia gama de investigaciones económicas para identificar obstáculos al funcionamiento eficiente de los mercados a lo largo de toda la cadena de abastecimiento.

### **Promoción del aporte del sector agropecuario a la seguridad alimentaria y alivio de la pobreza en América Latina**

Los esfuerzos destinados a aumentar la producción agropecuaria tienen escasos efectos sobre los pobres rurales de América Latina que dependen del ganado como medio de sustento, porque su principal foco es la sobrevivencia y no la rentabilidad. Alrededor del 28% de los pobres de la región dependen del ganado como aporte fundamental de sus medios de vida (Thornton *et al.*, 2002). Ciertamente, los productores pobres son los que requieren de mayor apoyo para promover el desarrollo general del sector ganadero en ALC. Sin embargo, los posibles beneficios de un sector agropecuario pujante están más allá del alcance de los pequeños ganaderos, por muchos motivos, tal como ha sido ampliamente documentado y discutido (ver, por ejemplo, Pica-Cimarra, 2005). Algunos de los obstáculos más importantes al aumento del aporte de la ganadería a la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza en América Latina se relaciona con la falta de acceso a tecnología, crédito, recursos, mercados, información y capacitación. Es probable que haya escasos avances en el uso del ganado como vehículo para mejorar los ingresos y el nivel de vida de los pobres rurales, a menos que se adopten políticas diferenciales y programas eficaces para lidiar con estos problemas omnipresentes que enfrenta este sector de la población.

Por ejemplo, en América Central, donde décadas de rápido crecimiento demográfico y demandas en pro de aumentar la oferta alimentaria han estimulado procesos generalizados y sin control de deforestación y degradación de los suelos productivos, la adopción de sistemas silvopastoriles se ha promovido como medio para aumentar la rentabilidad de la pequeña producción ganadera, al tiempo que se prolonga el ciclo de los nutrientes, se mejoran los procesos del suelo, se suministra forraje para el ganado y se mejora la biodiversidad. Sin embargo, pese a la amplia promoción de tales sistemas como medio de mitigar la deforestación y mejorar la productividad de las praderas, las tecnologías y sistemas silvopastoriles no se están adoptando a gran escala en América Central. Dagang y Nair (2003) sugieren que el problema probablemente se deba a la falta de comprensión de los obstáculos que enfrentan los campesinos, inclusive la percepción de los riesgos implícitos al adoptar tales

sistemas y el potencial impacto en la seguridad alimentaria. Otros sostienen que los pequeños ganaderos no estarían adoptando estos sistemas debido a falta de conocimientos sobre plantas no familiares y sus nutrientes y requisitos de agua, y la necesidad de realizar inversiones iniciales considerables (FAO, 2006).

La promoción y el fortalecimiento de asociaciones de productores pequeños y medianos podría ser una buena forma de integrar a estos sectores a los mercados comerciales y cadenas de suministro. Trabajando juntos a través de dichas asociaciones y de otro tipo de cooperativas, los productores podrían consolidar las cifras de ganado disponible para la venta, gestionar información de mercado para tomar decisiones, aumentar los márgenes de rentabilidad, reducir los costos de los insumos, explotar mercados nicho, adaptar tecnologías y técnicas de gestión ganadera a las condiciones locales y desarrollar de otras formas su capacidad productiva y poder de mercado (Dinjkman y Steinfeld, 2010; Ibrahim *et al.* 2010).

Se requieren diversas medidas para que los pequeños productores de América Latina se beneficien totalmente de las oportunidades existentes a partir del crecimiento constante de los mercados ganaderos de la región, muchos de los cuales podrían facilitarse mediante disposiciones de cooperativas de productores, entre otras:

- mejoras de infraestructura y desarrollo de sistemas confiables de transporte y marketing entre las zonas rurales y los mercados;
- mejor acceso a sistemas de comunicación e información para apoyar la toma de decisiones;
- mejor acceso a crédito, nuevas tecnologías y nuevos insumos de producción y otros recursos;
- implantación de servicios ampliados de extensión agraria para proporcionar capacitación y asistencia técnica urgente en crianza, producción, marketing y gestión ganadera y adopción de nuevas tecnologías; y
- mejor acceso a servicios veterinarios para erradicar enfermedades que pueden dar lugar a pérdidas económicas.

### ***Promoción de la sostenibilidad y mitigación del impacto ambiental de la producción agropecuaria***

Un tema de política que suele ser objeto de debate es si los beneficios de una industria agropecuaria en expansión en ALC, en términos de su aporte al desarrollo y la prosperidad económica de la región, compensa sus costos ambientales. Si no se hace hincapié en la sostenibilidad y no se toman medidas adicionales y más eficaces a favor del medioambiente, el crecimiento y la expansión permanente de la producción ganadera en América Latina aumentarán su ya considerable huella ecológica en la región. Las medidas públicas y privadas destinadas a reducir los costos ambientales de la expansión agropecuaria no sólo ayudarán a proteger los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos naturales de la región, sino que también mejorarán las rentabilidades de las inversiones públicas y privadas en el futuro crecimiento del sector.

Un conjunto único de políticas no puede abordar los desafíos ambientales que plantea la producción ganadera en todas las áreas de ALC. Ahí donde hay deforestación generalizada, un estudio descubrió que la conversión de bosques en praderas responde principalmente a incentivos de precios (FAO, 2006). En estas zonas, se requiere poner atención especial al diseño de mecanismos de precios adecuados para estimular conductas ambientales óptimas. Sin embargo, el mismo estudio descubrió que en las áreas con deforestación mediana, la pobreza motiva la constante transformación de bosques en áreas para producción ganadera. Los pequeños propietarios a menudo se amplían hacia bosques aledaños para compensar la fertilidad y la productividad en declive de sus tierras. En estas zonas, el pago por servicios ambientales y las políticas diseñadas específicamente para aliviar la pobreza pueden desempeñar funciones claves a la hora de derivar el impacto de la producción ganadera sobre el medioambiente.

Tomando en cuenta diferencias regionales en la interfaz ganadería-medioambiente, otras medidas necesarias en América Latina incluyen lo siguiente <sup>12</sup>:

- identificar y transformar políticas que estimulan conductas que desembocan en la degradación ambiental en el sector, como subsidios que promueven el sobrepastoreo y la práctica de entregar títulos de propiedad

a quienes talan bosques (vea una lista más exhaustiva de tales políticas en FAO, 2006);

- diseñar y adoptar políticas que incentiven la adecuada custodia de los recursos, como los pagos por servicios ambientales (PSA), que han demostrado su efectividad en algunas partes de ALC;
- explorar oportunidades para estimular a la industria agropecuaria a internalizar los costos de sus impactos ambientales, como impuestos o tarifas de pastoreo en tierras públicas;
- desarrollar una estrategia integral para priorizar el uso de tierras en áreas sujetas a mayor riesgo ambiental mediante la planificación del uso del suelo, la zonificación y las restricciones, combinadas con medidas para estimular un desplazamiento de la producción ganadera hacia tierras aptas y mejorar la rentabilidad de la intensificación de la producción;
- combinar el desarrollo de nuevas tecnologías y técnicas de gestión sostenibles, como los sistemas silvopastoriles, para mejorar la productividad ganadera, y reducir el impacto ambiental de la producción agropecuaria mediante investigaciones para identificar barreras a su adopción y diseñar políticas para eliminarlas;
- diseñar mecanismos innovadores de financiamiento para promover la adopción a gran escala de tecnologías integradas de sistemas de cultivos-ganadería;
- establecer programas de certificación de carne “ecológica” para mejorar la rentabilidad de los sistemas sostenibles de producción ganadera; y
- mejorar la fiscalización de leyes vigentes que afectan la interfaz ganadería-medioambiente, como el Código Forestal de Brasil.

### **CONCLUSIONES**

El extraordinario crecimiento registrado por la industria agropecuaria y de productos de origen animal de ALC durante los últimos 10 años probablemente continuará en la próxima década, aunque a un ritmo más lento. La ganadería seguirá contribuyendo enormemente a la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico general de la región. Brasil continuará dominando la industria y los avances en materia de productividad cobrarán mayor importancia para el crecimiento del sector, el que se verá afectado aún por problemas asociados a las enfermedades.

El conflicto entre el desarrollo de la industria y su impacto ambiental requerirá un enfoque más decidido pero equilibrado a la vez, que considere inversiones en una amplia gama de investigaciones e infraestructura, prevención y erradicación de enfermedades, educación y capacitación, y otras medidas para mejorar la productividad y rentabilidad. Ello, en conjunto con políticas de desarrollo pecuario sostenible, educación y diversos incentivos para ayudar a la industria a transitar hacia mayor sostenibilidad y menor degradación ambiental. Cualquier enfoque que se adopte requerirá adaptaciones para dar cuenta de las enormes diferencias en términos económicos y ambientales que caracterizan a los países de esta región.

<sup>12</sup> Un conjunto más detallado y específico de recomendaciones se puede encontrar en FAO (2006) y Steinfeld *et al.*, (2010).

## Pesca y acuicultura

### Un futuro productivo cada vez más dependiente de los cultivos

*No exenta de problemas y aún con un bajo reconocimiento y apoyo estatal, la acuicultura comienza a erigirse como la alternativa productiva llamada a dar mayor estabilidad a una producción pesquera regional fuertemente dependiente de las faenas extractivas tradicionales. Estas últimas ya muestran signos de agotamiento o incapacidad para desarrollarse con energía, frustrando así su promesa de brindar estabilidad laboral, una producción de alimentos creciente y divisas.*

#### Hechos

- \* Aunque en 2010 la acuicultura representó sólo un 14,1% del desembarque pesquero en la región, los cultivos ya aportaron un 40,3% de los totales a nivel mundial. Se proyecta que en 2012 la acuicultura mundial signifique prácticamente un 50% de los desembarques destinados al consumo humano.
- \* En 2010, la pesca extractiva regional experimentó una fuerte caída, completando una década con importantes pérdidas, tanto en sus principales recursos, como en aquellos sujetos principales de la explotación artesanal de pequeña y mediana escala.
- \* A pesar de la creciente influencia de la acuicultura regional, la pesca de pequeña escala sigue siendo insustituible como fuente generadora de trabajo en ALC. En conjunto, el sector genera entre 1,3 y 1,4 millones de empleos, la gran mayoría de los cuales aún se relacionan con pesca costera artesanal.
- \* En el período 2008-2010, Sudamérica mantuvo su liderazgo como proveedor regional de pesca (85,1%) y acuicultivos (83,9%).
- \* La alta dependencia de los países desarrollados de las importaciones pesqueras y los crecimientos moderados de los mercados internos regionales garantizan una fuerte demanda futura para la producción pesquera, especialmente de cultivo, en ALC.

#### TENDENCIAS

##### ***La captura extractiva en ALC disminuye en forma notoria y los cultivos crecen moderadamente en 2010***

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 (FAO, 2012f). Por su parte, la pesca extractiva disminuyó en 23,4% respecto a 2009, alcanzando a 11,71 millones de toneladas, el menor vo-

lumen desde 1983, con lo que ALC redujo su incidencia en las capturas mundiales de ese año a sólo un 13,2%. Así, entre los años 2000 y 2010, la pesca extractiva y el desembarque total regional disminuyeron en un -5,1% y -4,1% anuales, respectivamente, mientras los cultivos progresaron a tasas de un 8,6% anual. Las tasas de variación anual de la pesca y del desembarque total son negativas en el período 2000-2005 y se desmejoran aún más entre 2005 y 2010. Lo mismo ocurre en los cultivos, que moderan su velocidad de crecimiento de 12,5% a 4,9% anual entre ambos quinquenios.

### **Continúa la pérdida del dinamismo en pesca y cultivos**

La pérdida del dinamismo en los desembarques de ALC es preocupante y refleja problemas de disponibilidad en las principales pesquerías regionales (especialmente anchoveta, sardina araucana y jurel chileno), en un contexto de cambio climático y falta de recursos financieros para estudios más acabados. El fenómeno también revela rigideces más bien estructurales en la acuicultura de muchos países (materias regulatorias; falta de visión de largo plazo y de estrategias de desarrollo efectivas; de disponibilidad de tecnologías; de avances en la investigación; pobre impulso a la pequeña producción, etc.). Esto, mientras los mercados pesqueros mundiales siguen activos, la pesca silvestre no progresa y alcanza discretas 88,6 millones de toneladas en 2010 (entre 2000 y 2010, la pesca extractiva disminuyó un -0,5% anual, como resultado de aumentos de +0,5% anual en China y bajas de un 0,8% anual en el resto del mundo) y los cultivos totales, ascendientes a 55,9 millones de toneladas en 2010 avanzan a un ritmo de 6,3% anual (5,5% en China; 7,8% en el resto del mundo).

### **Disminuye la pesca de principales especies pelágicas y se reducen, en menor grado, las capturas de las especies restantes**

La pesca extractiva en ALC está centrada especialmente en cuatro especies pelágicas (las indicadas anteriormente y la sardina Monterrey), las que en conjunto representaron más del 50% del total en el período 2001-2010. En esta década, la pesca de estas especies decreció a razón de 414.000 toneladas anuales, por lo que la captura en 2010 representó sólo un 57% de lo pescado en 2001. A la vez, los restantes recursos pesqueros, parte importante de ellos producto de la pesca artesanal, muestran pérdidas medias de 18.000 toneladas anuales en el mismo período. Si se consideran las 6 especies más importantes, su pesca en ALC disminuye a razón de 367.000 toneladas anuales, y las especies restantes –buena parte originadas en la pesca de pequeña escala– bajan 66.000 toneladas anuales, reflejando el sostenido desgaste de los recursos pesqueros en los que se sustenta la subsistencia de importantes contingentes de pescadores artesanales en la región. Estos hechos deben constituir materia de atención preferente de los encargados gubernamentales que velan por la sostenibilidad de la pesca de pequeña escala, pues esta actividad continúa siendo una fuente insustituible de trabajo y producción de alimentos en buena parte de la región.

Durante 2010, la pesca extractiva regional continuó concentrándose en América del Sur (82%) y luego en Centro América (16%), correspondiendo tan sólo un 2% al Caribe.

### **La acuicultura alcanza niveles récord de producción**

La producción acuícola aumentó 129% durante el período 2000-2010, (de 839.000 toneladas a 1,92 millones de toneladas), cosechándose en 2010 los récords de 602.000 toneladas de peces de agua dulce (+9,1% anual) y 503.000 toneladas de crustáceos (+12,5% anual), con 314.000 toneladas de moluscos (16,3% anual). A pesar de disminuir en 2010 respecto al 2009, los peces diádromos (salmones y otros), con 497.000 toneladas (+3,3% anual) completaron un ciclo de expansión moderada en la década; en cambio, los peces marinos siguen produciéndose en cantidades muy poco significativas (3.100 toneladas en 2010; 1,7% anual), por marcadas carencias de tecnología y enormes dificultades para procesar permisos de cultivo.

La acuicultura marina regional representa un 56,6% del total del rubro, y los cultivos en agua dulce el 43,4% restante. Los 34 países y territorios regionales con cosechas en 2010 (46 con pesca extractiva) cultivan 86 especies, mientras la pesca silvestre se basa en la explotación de 464 recursos. América Central y del Sur cultivan cada una 62 especies, y en el Caribe se producen solamente 18.

El mayor dinamismo de la acuicultura regional respecto a la pesca extractiva significó que en 2010 esta actividad ya representó un 14,1% del desembarque total, frente a un 4,1% en 2000 y tan sólo un 1,2% en 1990. Prácticamente, un 86% de los cultivos en ALC provienen de América del Sur (2010), un 12% de América Central y un 2% del Caribe.

### **La pesca y acuicultura regional continúan mostrando altos índices de concentración**

Las cifras obtenidas en el año 2010 reafirman la concentración de la actividad pesquera regional en pocos países y especies. Tres naciones (Perú, Chile y México) aportan el 72% de la pesca extractiva, 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 silvestre.

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. Hasta esta fecha, la acuicultura en ALC se basa principalmente en especies introducidas y no nativas, situación que se explica por razones de mercado, de disponibilidad de tecnologías y otras.

### **Los mercados y el comercio internacional pesquero continúan muy dinámicos**

El comercio pesquero mundial sigue su tendencia ascendente, con exportaciones totales de US\$ 97.123 millones y unos 32,6 millones de toneladas en 2009. Las estimaciones preliminares para 2010 y 2011 son de fuertes incrementos, que las harían ascender a unos US\$ 126.100 millones, con proyecciones aún mejores para 2012 (US\$ 138.000 millones). ALC representa alrededor de un 12% de los valores de venta (US\$ 11.467 millones) y un 17% del volumen (unas 5,5 millones de toneladas) en 2009. La región es una importante exportadora neta de productos pesqueros, con excedentes de unos US\$ 8.515 millones en 2009, los que constituyen una importante ayuda a la balanza de pagos local. Este superávit aumentó unos US\$ 257 millones anuales (moneda constante del 2010) entre 1984 y 2009. Sólo Centro y Sur América muestran saldos exportadores positivos, ya que desde el año 2001 el Caribe se transformó en importador neto de productos pesqueros, importando US\$ 237 millones (moneda constante del 2010) en 2009. ALC importó unos US\$ 3.154 millones en 2009, cifra que ha aumentado progresivamente desde al menos 1984, a razón de US\$ 85 millones por año (moneda constante del 2010).

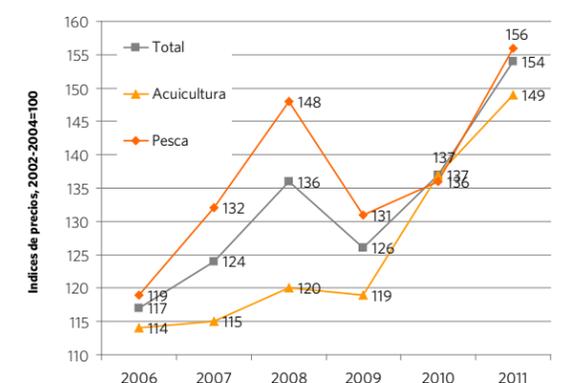
En 2009, ALC exportó principalmente pescados y mariscos frescos y congelados (64,3% del valor total) y harina y aceite de pescado (22,7% del total), aunque los primeros representaron sólo un 38,8% del tonelaje vendido al exterior, y los segundos, un significativo 51,4%. A la vez, las importaciones de ALC en 2009 correspondieron principalmente a pescado fresco y congelado (46,9% del valor total), pescado en conservas (24,9%), seco, salado y ahumado (12,5%) y mariscos en diversas preparaciones (9,8%).

Los valores medios de las exportaciones pesqueras de la región han tendido a aumentar moderadamente en los últimos 20 años, correspondiendo en 2009 a US\$ 2,2 por kilo. Lo opuesto ocurre a nivel mundial, donde éstos han disminuido levemente, alcanzando el valor de US\$ 3,2 por kilo (moneda constante del 2010). Eso sí, desde

el año 2001 se evidencia una moderada, pero persistente alza en los precios medios de exportación mundial y de la región. Los precios medios de exportación de ALC son inferiores a la media mundial, por la alta incidencia de la harina y el aceite de pescado. En contraste, los valores 'ex - granja' de los productos de la acuicultura regional (US\$ 4,1 por kilo) superaron ampliamente al promedio mundial (US\$ 2,0 por kilo) en el año 2010. En este caso, la región es superada únicamente por Oceanía, con valores medios de US\$ 5,5 por kilo en ese período.

En general, los mercados pesqueros siguen mostrando dinamismo y han absorbido la creciente producción pesquera mundial a precios que, al igual que lo acontecido con otros alimentos, aumentan sustancialmente en 2010 y 2011, especialmente en productos de la pesca extractiva (Figura 19). También se verifica una creciente demanda por harina y aceite de pescado, elaborados mayoritariamente en base a pesca silvestre, productos que no alcanzan a satisfacer los requerimientos mundiales. Así, estas materias primas, bases de las dietas para la producción animal, enfrentan actualmente y a futuro la competencia de productos sustitutos, algunos de los cuales, como derivados de soja y diversos aceites vegetales, son desde hace algún tiempo motivo de serios esfuerzos de investigación y desarrollo.

**Figura 19**  
Índice de precios de productos de la pesca y acuicultura. Período 2006-2011



Fuente: FAO, Food Outlook, Mayo 2011

### ***Nuevos y antiguos desafíos son motivo de inquietud para Gobiernos y productores de pequeña escala***

El cambio climático afecta la disponibilidad y distribución de los recursos pesqueros en formas aún no bien conocidas, junto con modificar los entornos de cultivo. Estas variaciones, sumadas a la creciente acidificación de los océanos - lo que hace peligrar la biodiversidad - y a los nuevos enfoques sistémicos para intentar enfrentar las mermas en la pesca tradicional, requieren de mucho mayor atención e inversión de los gobiernos y productores. Igual cosa sucede con la emergencia de nuevas doctrinas de bioseguridad y ordenamiento, tendientes a garantizar la sostenibilidad de la pesca y la acuicultura del futuro. Claramente, estos problemas escapan a las posibilidades y complican nuevamente al pequeño y mediano productor, el que no puede resolverlos por sí solo. Otro tanto ocurre con operadores de mayor escala, situación que obliga a los diversos Gobiernos a diseñar nuevas políticas públicas y encabezar la aplicación de estrategias participativas para enfrentar estos retos en forma compatible con las posibilidades económicas y operacionales de los gestores, y velando por la sostenibilidad biológica, ambiental y laboral.

### ***Las nuevas vertientes productivas ameritan mayor atención***

La pesca deportiva, el cultivo de peces ornamentales y la 'resiembra' del borde costero son actividades altamente prometedoras en muchos países, y ameritan una mayor atención pública y privada, en los afanes de abrir nuevos cauces al empleo sectorial y/o buscar la sustentabilidad productiva. En este contexto, están en marcha importantes programas de repoblamiento en aguas continentales de Argentina, Brasil, Cuba y México. El caso de la pesca deportiva es especialmente interesante, por su asociación con el turismo, mientras la producción de peces ornamentales en pequeña escala puede convertirse en una posible fuente de ingresos para pequeñas comunidades rurales o para pobladores urbanos, quienes pueden cultivarlos en sus propios domicilios con inversiones y tecnología al alcance de la mano.

## **PERSPECTIVAS**

### ***Los Estados de la región deberán mejorar la gobernabilidad del sector para desarrollar su potencial.***

Cifras preliminares de FAO indican que las 148,5 millones de toneladas desembarcadas en 2010 a nivel mundial podrían aumentar a unas 154 millones de toneladas en 2011 (90,4 millones de toneladas de capturas silvestres y significativas 63,6 millones de toneladas de cultivos). Así, la disponibilidad media mundial de pesca comestible por persona en 2011 alcanzaría a 18,8 Kilos/año (51% aportado por pesca extractiva, y un 49% por la acuicultura). De lograrse los 157,3 millones de toneladas proyectados para 2012 - 2,1% de aumento respecto a 2011 (FAO, 2012g) -, la disponibilidad de pesca comestible por persona aumentará a 19,2 kilos/año, con prácticamente un 50% aportado por la acuicultura, proporción que debe continuar creciendo en las próximas décadas, marcando el claro y definitivo predominio de los cultivos en el desembarque pesquero y en su uso para alimentación humana.

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. Aquí, ALC puede contribuir significativamente a la oferta futura en base a la acuicultura, pues no se esperan desarrollos en la pesca extractiva regional que puedan modificar significativamente los niveles de captura. Agregando sus crecientes necesidades en el mercado doméstico, existe un promisorio panorama de mercado que justifica incrementos importantes en los cultivos de esta zona, los que deben traducirse en la generación de empleos, divisas y alimentos.

Una vez más, los gobiernos deberán decidir si enfrentan estos desafíos y oportunidades como es requerido, generando condiciones adecuadas para el impulso a la acuicultura y la pesca de pequeña y mediana escala, como para la gran empresa. Como se ha señalado anteriormente (CEPAL/FAO/IICA, 2011), la gobernabilidad sectorial debe mejorar sustancialmente, tanto para abrir nuevas oportunidades productivas y laborales, como para dar viabilidad al productor de recursos limitados. Así, por ejemplo, se requieren nuevos enfoques para la capacitación organizacional y laboral del pequeño productor, pues lo realizado hasta la fecha, con fuertes

sesgos paternalistas, no ha rendido los frutos esperados. Sin un claro liderazgo y accionar gubernamental, la pesca y, particularmente, la acuicultura regional, no podrán acercarse ni medianamente a sus potenciales, garantizar estabilidad productiva y laboral, ni cooperar como se podría, a la seguridad alimentaria.

### ***La globalización y el consumidor dictan sus normas, y el pequeño productor carece de incentivos para adecuarse a las nuevas circunstancias***

En diversos períodos, el avance tecnológico constituyó el principal impulso para desarrollar la pesca y la acuicultura, mientras que actualmente, y en el futuro previsible, "el mercado" y las demandas de los consumidores orientarán cada vez más la producción, obligando a pescadores y acuicultores a asumir sus requerimientos, so pena de perder las oportunidades de venta. Adicionalmente, la globalización de los mercados y las importaciones obligan a mejorar la productividad y la eficiencia de los pequeños y medianos productores, aunque éstos se especialicen en la venta de productos 'en fresco', pues estas presentaciones compiten cada vez más con alternativas congeladas, en conserva, etc. Así, es indispensable incorporar más y mejor tecnología en todos los eslabones de la cadena productiva pesquera, y promover mejoras en los estándares de gestión y comerciales, para responder a las nuevas demandas en forma adecuada.

No obstante, en la práctica, lo anterior resulta difícil de lograr, pues existen rigideces que dificultan la incorporación de nuevas técnicas y equipos. A modo de ejemplo, puede señalarse que es usual que el pequeño y mediano productor sólo sea remunerado con una pequeña fracción del precio pagado por el consumidor final (tal vez 20%-35%), lo que, en la práctica, desmotiva a los productores a modernizarse. Más aún, las mejoras de calidad en los productos, que resultan de la incorporación de tecnologías, no son habitualmente recompensadas con mejores precios. Además, debido a la poca transparencia de los mercados, los comerciantes e intermediarios se apropian de la mayor parte de los ingresos por venta. Estos aprovechan asimetrías, carencias de información y el aislamiento de muchas caletas y sitios de cultivo para imponer sus condiciones comerciales, generándose un círculo vicioso que condena a la producción de pequeña escala al "inmovilismo tecnológico" y a la pérdida de competitividad. Estas situaciones, sumadas a la creciente escasez de la pesca costera y a la internacionalización de los mercados, comprometen severamente la estabilidad

laboral del pescador artesanal y del acuicultor de recursos limitados.

Estas realidades y las crecientes demandas por certificaciones, uniformidad, porcionamiento, embalaje, rotulación, trazabilidad y otros atributos, desafían las capacidades del productor de recursos limitados y obligan a repensar sus esquemas organizacionales y productivos, siendo urgente y generalizada la necesidad de ayuda gubernamental para superar estos escollos.

### ***Nuevas alternativas productivas se abren camino en ALC y varias requieren del apoyo Estatal y de una activa interacción con el pequeño productor.***

La reproducción y cría de alevines de peces y la producción de semillas de moluscos y crustáceos requieren de instalaciones, inversiones y técnicas que habitualmente no están al alcance del pequeño productor, por lo que el desarrollo de los cultivos de pequeña escala necesita casi obligatoriamente de fuentes de provisión confiables y competitivas de terceros. Estos mismos alevines y semillas también son necesarios en programas de "repoblamiento", para suplementar la disponibilidad de recursos naturales, ayudar a sostener los niveles de pesca extractiva y dar mayor sustentabilidad a comunidades pesqueras que ven mermar los recursos que explotan. Aunque ya existen proveedores privados de juveniles y semillas, su nivel de actividad todavía puede ser limitante para un buen desarrollo de estas iniciativas, por lo que es necesario que los gobiernos adopten políticas proactivas para el suministro de estos insumos. La resiembra del borde costero, técnica ampliamente difundida en Asia y de uso en aumento en otros sitios (lenguados en Chile, juveniles de róbalo en Brasil, etc.) amerita estudiarse a cabalidad en ALC, por su alto impacto potencial. Inclusive, actualmente ya pueden capturarse especies a pocos meses de alcanzar sus pesos/tamaños de cosecha normales, para completar su crianza en cautiverio, combinando así pesca y acuicultura, en un esfuerzo para obtener recursos de mejor calidad, mayor precio y/u oferta más regular. En el caso del erizo, por ejemplo, casi puede duplicarse el peso comestible, mejorar sabor y color y favorecer la frescura de las ventas, criando en forma controlada y por sólo algunos meses, ejemplares de tamaño adecuado extraídos del medio silvestre.

En el futuro, los programas de resiembra y la acuicultura de recursos, hasta hoy limitados, se verán muy favorecidos con la incorporación de alimentos balanceados de

menor valor –actualmente en desarrollo– que sustituyan parcial o totalmente la harina y el aceite de pescado por similares de origen vegetal y/o productos sintéticos.

Adicionalmente, a mediano plazo, el desarrollo tecnológico proveerá de sistemas eficientes para abordar la así llamada “acuaponía”, sistema que integra el cultivo de peces y plantas sin suelo (hidroponía) en sistemas cerrados que aprovechan los desechos metabólicos de los peces para alimentar las plantas, mientras en paralelo se limpia el agua y se mantienen niveles adecuados para la vida animal. Igualmente, la creciente demanda por biocombustibles, pigmentos y productos medicinales ha abierto nuevas perspectivas al uso de macro y micro algas cultivadas y/o extraídas del medio natural. En ocasiones, se utilizan macroalgas para la producción de bioetanol, mientras diversas microalgas se cultivan en piletas abiertas o sistemas cerrados para producir astaxantina, otros pigmentos y antioxidantes, etanol o biodiesel. Todas estas técnicas aún están en evolución, y junto a los cultivos multitrofos integrados –donde los desechos de una especie son reciclados para convertirse en aportes (fertilizantes, alimentos) para otra–, darán origen a nuevas posibilidades de empleo e inversión aplicables en pequeñas comunidades. Finalmente, y como ya se ha mencionado, en ALC aún existen interesantes posibilidades de producir peces ornamentales con fines de exportación y uso doméstico, lo que da origen a nuevas opciones laborales sostenibles de pequeña escala.

### **¿Falta de condiciones o necesidad de nuevas estrategias?**

En la región, existen países y territorios que disponen de amplias perspectivas para el desarrollo (o aumento) de su acuicultura y hacen caso omiso de esta oportunidad, o no la incluyen dentro de sus prioridades nacionales. Este es el caso de Argentina y Brasil, con actividades pesqueras marinas de importancia, pero sin cultivos marinos desarrollados. Lo mismo ocurre en la mayor parte del Caribe, donde existiendo pesca, aunque sea en forma reducida, la acuicultura todavía no adquiere mayor relevancia, a pesar de su posibilidad de contribuir al desarrollo económico y social y a la seguridad alimentaria. En el primer caso, solo queda desear que los respectivos gobiernos asignen mayor prioridad a estos cultivos, y en el caso del Brasil, que se despierte un mayor interés por revertir un masivo déficit de productos pesqueros, que ya sobrepasa los US\$ 1.000 millones anuales. En el Caribe, más allá de los esfuerzos realizados y en ejecución, es deseable reforzar el trabajo mancomunado y la eventual especialización

de países/territorios en determinados temas productivos o de servicio, para generar empresas de buen tamaño y económicamente eficientes, que cubran la totalidad o parte de la demanda regional agregada. Existen muchos problemas y carencias comunes en la zona, y otro tanto ocurre con los potenciales, por lo que este enfoque parece realista. Así, por ejemplo, podría pensarse en producir o proveer diversos productos o servicios bajo normas comúnmente aceptables en uno o más territorios/países, para cubrir desde allí la demanda “agregada” de la región (o de parte de ella) de semillas de moluscos; juveniles de peces; reproductores libres de enfermedades; alimentos balanceados, vacunas, etc.; escuelas técnico-profesionales; carreras universitarias; laboratorios especializados; instituciones de investigación y desarrollo; consorcios para la exportación conjunta de productos, etc. Bajo este esquema, cada territorio puede importar y/o exportar los insumos y/o servicios más requeridos o que mejor puede producir, respectivamente, beneficiándose el conjunto de naciones y territorios con mejores niveles de competitividad, aumento en el empleo y en la producción de alimentos, y un alivio en las importaciones desde terceros orígenes. Estos asuntos deben ser materia de estudio acabado desde ya, especialmente si se considera que 13 de 18 naciones caribeñas eran importadoras netas de productos pesqueros en 2009, (-US\$ 222 millones, y -101.000 toneladas de saldos netos). Las naciones centro-americanas son todas exportadoras netas, mientras que en Sudamérica, 5 de 13 países tienen saldos importadores netos, que ascendieron a -US\$ 877 millones en 2009. Destacan aquí Brasil y Venezuela.

### **La región deberá racionalizar el uso de la pesca y diversificar en acuicultura**

Las limitaciones de la pesca extractiva de recursos tradicionales de la región sugieren que su explotación futura se alinee en torno a tres ejes centrales: (1) Mejores niveles de gestión del recurso biológico, para garantizar su sostenibilidad, (2) Menores descartes en la fauna de acompañamiento, y (3) Mejor utilización y menores pérdidas de post-cosecha. En el primer caso, la aplicación de buenas prácticas y una mejor gestión del Estado son insoslayables. En los aspectos restantes, la iniciativa está principalmente en manos de los actores productivos, que requieren orientación y capacitación. En la acuicultura de ALC predomina actualmente la intención de diversificar la producción, incorporando cada vez más especies autóctonas al cultivo. Aunque es previsible que las especies ‘exóticas’ continúen predominando en las cosechas por al menos una década o más, el cultivo de especies

nativas debe rendir frutos crecientes, especialmente a contar de la próxima década. Para que esto ocurra, eso sí, las partes interesadas (Estados, universidades, centros de desarrollo, etc.) deben coordinar mejor sus esfuerzos, concentrándose en un número limitado de especies sobre las cuales se intensifiquen los estudios y pruebas. Solo así se logrará responder a las innumerables incógnitas que aún retrasan la expansión de esta nueva e importante acción diversificadora.

### **RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS**

#### ***Elaborar estatutos y políticas ad hoc para el productor de recursos limitados y de pequeña y mediana escala***

Se hace indispensable que los Gobiernos diseñen estatutos, regulaciones y políticas efectivas, aplicables al productor de pequeña escala y recursos limitados en acuicultura y pesca, ya que éstos, siendo muy numerosos en ALC, están en manifiesta desventaja con operadores de mayor tamaño y no pueden progresar fácilmente bajo las condiciones prevalecientes en casi todos los países y territorios. Actualmente, no sólo les es difícil incorporarse a estas actividades, lidiando con trámites, plazos de hasta varios años, informes y costos, sino que también permanecen en ellas como operadores legalmente establecidos. Una normativa ad hoc ayudaría significativamente a dar sustentabilidad e incluso ampliar la base de empleabilidad ligada a esta importante vertiente laboral. A la inversa, la carencia de las mismas continuará avalando un vacío estatutario que ha condenado por décadas al pescador y acuicultor de pequeño tamaño a una vida en la marginalidad económica, educacional, legal y social, con escasas perspectivas de desarrollo. Las mejoras en la gobernabilidad sectorial constituyen un requisito fundamental para potenciar la contribución de la pesca y la acuicultura en ALC, y para dar sostenibilidad a pescadores y acuicultores de pequeña escala en sus actuales esfuerzos productivos.

#### ***Mejorar los niveles de gestión pública, favoreciendo el planeamiento a largo plazo***

La complejidad y urgencia de los problemas diarios que aquejan a la pesca y la acuicultura regional, resultan frecuentemente en acciones gubernamentales volcadas a atender las necesidades inmediatas. Todo ello, en ausencia de una visión de conjunto y de objetivos y metas de largo plazo (10-15 años) que contextualicen apropiadamente las acciones. De esta forma, los diversos

actores carecen de orientaciones que definan claramente las mejores oportunidades sectoriales, se progresa en forma sinuosa y se desaprovechan y malgastan recursos. Por todo lo anterior, es indispensable generar planes y estrategias sectoriales a largo plazo, en particular en lo referente a los productores más desprotegidos. Sobre la base de estas visiones, planes y de las urgencias más inmediatas, deberían seguidamente elaborarse los planes anuales para el gobierno y las diversas regiones, disponiendo simultáneamente de mecanismos de evaluación permanente, y si es posible, de veedores externos para garantizar el mejor uso de los recursos públicos y la efectividad de las acciones ejecutadas. El planeamiento anual o plurianual debe ser cuidadoso y la evaluación de resultados rigurosa y frecuente. Estas mismas doctrinas también deben aplicarse a los programas de capacitación, los recursos utilizados en investigación y desarrollo, la generación de información sectorial, etc.

#### ***Impulsar las buenas prácticas a lo largo de las cadenas productivas***

Los requerimientos de sostenibilidad de los recursos biológicos y en cuestiones ambientales a mediano y largo plazo, como la satisfacción de las demandas de los consumidores, imponen la necesidad de aplicar buenas prácticas de producción y manejo a lo largo de todas las cadenas productivas. Consecuentemente, los Gobiernos deben velar por su gestación y aplicación irrestricta, y si es necesario, deben apoyar y capacitar al pequeño productor para que pueda asumirlas y utilizarlas. Por cierto, la FAO ya ha desarrollado una serie de valiosas propuestas al respecto, cuyo uso debe difundirse aún con mayor énfasis (FAO 1995, 1997, 2009b), junto con el enfoque ecosistémico en pesca y acuicultura. Evidentemente, órganos consultivos regionales como la Red de Acuicultura de las Américas (RAA), y/o la Comisión de Pesca Continental para América Latina (COPECAL) y otros pueden servir de apoyo para estas importantes gestiones.

#### ***Formalizar y transparentar los mercados***

Desde hace años subsisten diversos problemas de mercado que afectan severamente a productores (especialmente los de menor tamaño y que trabajan en forma aislada) y consumidores en ALC. Como resultado de carencias de información, falta de sitios públicos de venta, y otras fallas de comercialización, los primeros son mal remunerados por su esfuerzo, mientras que el consumidor recibe productos de calidad mejorable, a altos precios.

Por esto, es necesario enfrentar las asimetrías comerciales que favorecen a los intermediarios y la falta de incentivos para tecnificar las faenas productivas, generando información oportuna y adecuada que oriente a los agentes productivos en sus afanes de cubrir la demanda a precios razonables y consistentes con sus esfuerzos. Para esto, es necesario favorecer la creación y operación de mercados formales en los que se transe el producto, así como se registre y distribuya información oportuna sobre precios y cantidades de primera venta. Con ello, mejora la capacidad negociadora del productor y se facilita la apropiación gradual de mayores proporciones de los precios pagados por el consumidor. De este modo, se incentivaría la introducción de mejoras tecnológicas y la competitividad.

Finalmente, es necesario proponer categorías de calidad estandarizadas y conocidas para los diversos productos transados en los mercados pesqueros. Cada categoría de producto (“premium”, “de primera”, “calidad industrial”, etc.) debe tener atributos perfectamente establecidos y conocidos, de manera que productores y consumidores sepan qué ofrecer y demandar para los diversos usos. Este proceso de estratificación debería generar diferencias de precios entre las distintas calidades, que premien lo mejor con valores más altos, incentivándose así la tecnificación productiva y la búsqueda de la excelencia.

Transacciones comerciales mejor estructuradas, normas de calidad para regular la comercialización y la producción y la transparencia en la información, deberían ayudar también a controlar los precios al consumidor y potenciar las ventas. Los gobiernos de ALC deben hacerse cargo de esta importante problemática que afecta al pescador y acuicultor de recursos limitados y pequeña escala, pues no reconocerla y ayudar a resolverla implica dilapidar esfuerzos y recursos en medidas de apoyo a la producción u otras fases de trabajo, los que pueden frustrarse por las limitaciones recién expuestas.

### ***Priorizar la evaluación continua de los recursos pesqueros***

Las disminuciones en las capturas y el empleo artesanal del rubro justifican un interés constante y prioritario por mejorar el conocimiento y los sistemas de gestión relativos a los recursos pesqueros, situación que necesariamente requiere del fortalecimiento de los sistemas estadísticos en uso.

### ***Mejorar las metodologías de capacitación y ampliar su alcance***

El “nuevo” enfoque pesquero, las nuevas orientaciones de diversificación de la acuicultura, las alternativas productivas emergentes ya enunciadas, más las crecientes exigencias de los consumidores y de los mercados, requieren necesariamente de pequeños y medianos productores mejor capacitados y organizados. Por esto, y para garantizar la sostenibilidad ambiental, es necesario diseñar y aplicar nuevas y más efectivas políticas y programas de capacitación. En el caso del pequeño productor (pesca y acuicultura), es sabido que además de asuntos productivos, existen importantes falencias en materias organizacionales, gerenciales, comerciales y financieras, por lo que es necesario poner especial énfasis en estos asuntos al pensar en capacitar. En particular, parece importante ayudar a generar “conciencia empresarial” en el pequeño productor, educándolo en materias comerciales y financieras, de manera de favorecer su capacidad de autogestión económica y financiera en el mediano y largo plazo, una vez completado el esfuerzo de capacitación. Para esto, se pueden seguir modelos de acción que ya han sido probados en el sector agrícola en diversos lugares (FUNDER Honduras y en el Perú, por ejemplo).

La importancia crítica de la gobernabilidad y las fallas detectadas en la región hacen necesario, además, desarrollar programas de capacitación para funcionarios del Estado y de otras organizaciones regionales implicadas en los procesos de gobierno y desarrollo sectorial, para el mejor desempeño y la sostenibilidad de la pesca y la acuicultura. La similitud de la problemática entre muchos países y territorios permite idear cursos de validez universal, pudiendo tratarse las particularidades locales mediante adaptaciones ad hoc. Estos programas pueden ser itinerantes, con un grupo de capacitadores que ofrezca cursos en los diversos países y territorios, o bien puede idearse centralmente, adaptarse a las diversas realidades, y dictarse a nivel local por expertos de cada país. Lo importante es capacitar a los funcionarios encargados de las políticas públicas para que logren un adecuado entendimiento de las realidades mundiales y locales, así como de las problemáticas técnicas relativas a todas las fases de las cadenas de valor.

La capacitación debe ser entendida acá como un proceso continuo de actualización, y por ende, de largo aliento. Más aún, para garantizar su efectividad, es necesario evaluar sus resultados programa a programa, para medir su real contribución al progreso sectorial. En este ámbito,

es deseable que las evaluaciones se realicen por agentes externos independientes y que los resultados sean de dominio público.

Finalmente, debe apoyarse la creación y/o el reforzamiento de organismos gremiales y facilitar la capacitación de sus representantes, de modo que éstos se conviertan en agentes movilizadores eficientes para generar políticas de consenso, y luego, para ejecutarlas con el apoyo de sus membresías.

Por cierto que las labores de capacitación pueden ser incentivadas si se condiciona a ellas el otorgamiento de préstamos y/u otros beneficios financieros y de otra índole a los productores o agentes relacionados. Igualmente, los empleados de gobierno pueden ser estimulados a capacitarse si se impone este requisito como condicionante para promociones laborales.

### **CONCLUSIONES**

Reafirmando 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 productor de recursos limitados y de pequeña escala requiere de estatutos especialmente diseñados para su

operación y supervivencia, tanto como planes de asistencia educacional y financiera, pues de otra forma no puede amoldarse a los requerimientos actuales del mercado, las buenas prácticas y la sustentabilidad. En este ámbito, surge también la necesidad de que los gobiernos se aboquen a resolver diversos problemas de mercado y comercialización que afectan negativamente los ingresos de estos pescadores y acuicultores, y en paralelo, al consumidor final y a la demanda. Entre estos problemas, destacan el establecimiento de locales formales de venta, el desarrollo de estándares de calidad reconocidos por todos los actores sectoriales y la generación oportuna de información sobre precios, calidades y cantidades ofrecidas.

En la región del Caribe, la magnitud de las carencias actuales, sumada al pequeño tamaño de buena parte de los países y al hecho de que varios de ellos sean importadores netos de productos pesqueros, invitan a pensar en la solución mancomunada de problemas afines, de manera de dar sustentabilidad económica a muchos esfuerzos que vistos individualmente, no es posible enfrentar. Igualmente, es necesario aumentar la conciencia en el potencial de la acuicultura marina en países como Brasil y Argentina, los que hasta la fecha han descuidado el desarrollo de esta vertiente productiva en sus territorios, siendo el primero el mayor importador de productos pesqueros de ALC.

## Bosques

Los bosques: claves para la seguridad alimentaria y para la mitigación del cambio climático

*Dos de los más grandes dilemas globales de la humanidad encuentran respuesta en los bosques. Los bosques son una fuente segura de alimentos nutritivos y constituyen una fuente de ingresos permanentes que permiten a las poblaciones rurales acceder a otros alimentos. Los bosques, además, coadyuvan a la mitigación del cambio climático.*

### Hechos

- \* Los países de la región se han involucrado activamente en el desarrollo e implementación de programas nacionales que fortalecen la gestión de los bosques asociada a la mitigación del cambio climático. En algunos de ellos, la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal se ha convertido en una de las prioridades más importantes de la gestión forestal nacional.
- \* La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, en el documento final "El Futuro que Queremos" (Junio 2012), resaltó los beneficios sociales, económicos y ambientales que tienen los bosques para las personas, y reafirmó que la amplia gama de productos y servicios que proporcionan los bosques crean oportunidades para abordar muchos de los problemas más acuciantes del desarrollo sostenible.
- \* Durante la Reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (Marzo 2012), los representantes de los países analizaron la importancia de focalizar la gestión forestal en torno a dos temas relevantes, el cambio climático y la seguridad alimentaria. En este contexto, se espera que en América Latina y el Caribe, la agricultura familiar y comunitaria juegue un rol preponderante para el desarrollo forestal, con una perspectiva más social.
- \* Algunos países de la región han desarrollado modelos exitosos de financiamiento forestal, como por ejemplo, Chile con su sistema de "securitización", que ha permitido generar un ambiente favorable para las inversiones privadas y ha permitido iniciar el proceso de reversión de la caída de la tasa de la forestación. No obstante, en general, el sector forestal aún no ha conseguido captar la suficiente atención del sistema financiero y de inversionistas privados para actividades como el manejo de bosques naturales o la reforestación, en pequeña y mediana escala.

## TENDENCIAS

### *Los países de la región están iniciando la formulación e implementación de programas para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD)*

En el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, se expresó que el sector forestal es responsable de aproximadamente un 17% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y es la segunda mayor fuente de emisiones después del sector energético. La principal causa de las emisiones en el sector forestal es la deforestación asociada al cambio de uso del suelo. En la 13a Sesión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, realizada en 2007, se solicitó a los países que exploren acciones, identifiquen opciones y desarrollen esfuerzos orientados a evitar las causas de la deforestación.

En el 2008, Naciones Unidas estableció el Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ONU-REDD), en el cual se contemplaron 3 países de América Latina como países piloto de la nueva iniciativa (Panamá, Bolivia y Paraguay). Posteriormente, en el 2010, Ecuador fue incorporado como país beneficiario, totalizando de esta manera un aporte directo para los cuatro países de la región de alrededor de 18 millones de dólares. El Programa ONU-REDD es ejecutado por un esfuerzo conjunto entre la FAO, PNUD y PNUMA.

Otros 10 países adicionales en la Región se han asociado a la iniciativa: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Perú y Surinam.

La FAO está trabajando también en REDD en México, Perú y Ecuador con recursos del Gobierno de Finlandia.

Además de la iniciativa ONU-REDD, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCDA), con el apoyo de la GIZ, está implementando el Programa Regional REDD con 8 países centroamericanos más la República Dominicana, por un monto de alrededor de 12 millones de Euros.

Noruega suscribió un acuerdo de colaboración con México, por 15 millones de dólares, para promover REDD en ese país. Guyana también dispone de un acuerdo

de colaboración con Noruega, con el mismo objetivo. Perú dispone de un grupo REDD con actores de la sociedad civil y el Estado y ha ratificado la meta voluntaria de reducir la tasa de deforestación neta a cero hacia el 2021. Uruguay formuló una estrategia nacional para el cambio climático con participación preponderante del sector forestal y Dominica ha iniciado actividades para participar en el mecanismo global REDD+. El Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre de Honduras creó en 2010 el Departamento de Bosques y Cambio Climático. Surinam está participando en un programa de formación de capacidades para REDD+, en el marco del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés).

En Colombia, el Banco Interamericano de Desarrollo está apoyando la construcción e implementación de un mecanismo para incentivar medidas y acciones efectivas de mitigación de emisiones de carbono, por parte de empresas e instituciones públicas, y para generar acceso a financiamiento para la conservación y mejoramiento de sumideros de carbono (BID, 2011).

En resumen, los países de la región se han involucrado decididamente en la implementación de los acuerdos internacionales relacionados con la mitigación del cambio climático, a través de la reducción de las emisiones asociadas al cambio de uso del suelo y a la degradación forestal.

### *Se continúa promoviendo el manejo forestal sustentable y la asociación de actividades forestales con otras actividades productivas desarrolladas por los agricultores familiares*

En América Latina y el Caribe hay varios casos ejemplares de manejo forestal sostenible. La FAO realizó la sistematización de algunos de estos casos en Brasil, Chile, Guatemala, Perú, Bolivia, Honduras, México, República Dominicana, Nicaragua y Colombia (FAO y Junta de Castilla y León, 2011). La mayor parte de estos casos corresponde a procesos de manejo forestal desarrollados por comunidades campesinas y originarias o indígenas, que reciben beneficios económicos de los aprovechamientos sostenibles que implementan. También se analizaron iniciativas ejemplares de manejo forestal de empresas privadas en Perú y Chile. Si bien dichas iniciativas del sector privado buscan claramente la rentabilidad económica, muestran un eficiente nivel organizacional y operativo en el manejo de los bosques,

y destacan la conciencia y preocupación socio ambiental que han desarrollado.

En la región existen distintos enfoques para la gestión y administración pública de los recursos forestales, lo que se evidencia en diferencias en las políticas, las leyes y los programas forestales nacionales. Sin embargo, la región se caracteriza por la búsqueda de una mayor apropiación del beneficio y uso de los recursos forestales por parte de las comunidades locales, a través de dichas políticas, leyes y programas.

Al respecto, un tema destacado discutido en la pasada reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (COFLAC), realizada en marzo del 2012 en Paraguay, fue la importancia de promover una integración más efectiva del manejo de los bosques, la silvicultura y los sistemas agroforestales en las actividades productivas de la agricultura familiar. Esto, considerando que sólo las comunidades indígenas asentadas en el interior del bosque y algunas pocas comunidades de campesinos y colonos, son comunidades exclusivamente forestales. En la mayoría de los casos, los campesinos y colonos son al mismo tiempo madereros, forestales y desarrollan actividades agropecuarias.

Por lo tanto, la tendencia en el diseño de políticas públicas y directrices operativas para el manejo de bosques, así como para la promoción del desarrollo agropecuario, es considerar como aspecto relevante la integración de los diversos sistemas productivos en las fincas: silvicultura, manejo de bosques, agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, etc. Esto implica la existencia de una importante oportunidad para el desarrollo de los sistemas agro-silvo-pastoriles.

### *La cobertura forestal se pierde o degrada, en parte, por dinámicas sociales y económicas propias de la región, que propician el uso intensivo de los bienes forestales y el cambio de uso del suelo*

Actualmente, algunos bosques son usados solamente para la obtención de productos forestales no madereros (PFNM) y provisión de servicios ambientales. No obstante, una gran parte de los bosques en América Latina y el Caribe continúa siendo utilizada principalmente como fuente de madera. En otros casos, la madera es sólo un producto secundario en los procesos de cambio de uso del suelo, pues el aprovechamiento forestal no

compite económicamente con otras formas de uso del suelo financieramente más atractivas.

La superficie cubierta por bosques en América Latina y el Caribe está disminuyendo. Se estima que la pérdida de bosques en la Región es de 3,95 millones de hectáreas al año (0,40%). La pérdida de cobertura forestal a nivel global es de 0,13% al año (Cuadro 9).

**Cuadro 9.** Tasa de cambio anual del área de bosques. Período 2005 - 2010

	Área de bosque (1.000 ha)		Tasa de cambio anual	
	2005	2010	1 000 ha/año	%
Caribe	6.728	6.933	41	0,61
Centroamérica	86.233	84.301	-404	-0,47
América del Sur	882.258	864.351	-3.581	-0,41
Total	975.309	955.585	-3.945	-0,40

Fuente: FRA, 2010.

Nota: Centroamérica incluye México.

De los 3,95 millones de hectáreas que se pierden anualmente, 3 millones de hectáreas corresponden a pérdida de bosques nativos, lo que representa a su vez al 75% de la pérdida anual de bosques nativos a nivel mundial.

El crecimiento poblacional, la urbanización de la población y la persistencia de la pobreza son algunas de las principales dinámicas socio-económicas que afectan a los bosques de la región.

La población de América Latina y el Caribe pasó de 286 millones de personas en 1970 a 588 millones de personas en 2010. El consumo aparente<sup>13</sup> de madera en rollo en el mismo período acompañó al crecimiento poblacional: pasó de 228 millones de metros cúbicos en 1970, a 476 millones de metros cúbicos en 2010 (consumo aparente per cápita de madera en rollo de 0,81 m<sup>3</sup>/persona al año). La población proyectada para el año 2050 en la región, de 729 millones de personas, demandará alrededor de 590 millones de metros cúbicos de madera en rollo, lo que implica un incremento del consumo aparente anual, en ese año, de alrededor del 24% en relación al 2010 (COFLAC, 2012a).

<sup>13</sup> Consumo aparente es la suma del volumen producido más el volumen importado menos el volumen exportado

Esta es una región con la más alta concentración de la población en los centros urbanos. Se estima que en el 2010, alrededor del 80% de la población ya estaba viviendo en las ciudades. El incremento del consumo de madera en rollo en la región está relacionado con el crecimiento poblacional. La migración de la población a los centros urbanos reduce la presión por la ocupación de las áreas con bosque en el medio rural, pero por otro lado, puede incrementar la demanda de madera para la construcción civil y la provisión de muebles en las ciudades, y con esto la presión por la extracción de madera de los bosques. A partir de 1995 se verificó en la región una clara correlación entre el crecimiento de la población urbana y el consumo aparente de tableros de madera, que constituyen importantes materias primas para la construcción civil. En ese año, la población urbana superó el 70% de la población total de América Latina y el Caribe.

La urbanización, como resultado de un proceso migratorio interno, puede facilitar además los procesos de concentración de la propiedad en el medio rural; esto, dado que la población que migra a las ciudades abandona sus tierras o las vende. De manera indirecta, lo anterior coadyuva al desarrollo de una agricultura extensiva, que a su vez presiona por la ocupación de las áreas boscosas.

Otro de los principales problemas que enfrenta América Latina y el Caribe es la alta concentración de la riqueza y la persistencia de la pobreza. Si bien los niveles de pobreza e indigencia (extrema pobreza) se han reducido paulatinamente en los últimos años, esta disminución se ha estancado a partir de la crisis financiera global del 2008. Al 2010, se estimaba que un tercio de la población de la región estaba en situación de pobreza y alrededor del 13% de la población se encontraba en situación de indigencia.

En el medio rural, los niveles de pobreza son sustancialmente superiores. Se estima que más del 50% de la población rural está en situación de pobreza y alrededor del 30% está en la indigencia.

Si bien no toda la deforestación puede ser atribuida a la pobreza e indigencia, hay evidencia que la deforestación está correlacionada, directa o indirectamente, con el nivel de pobreza de la población rural. De esta manera, los esfuerzos por reducir la deforestación en la región se enfrentan con un fuerte problema social y económico en el medio rural.

### ***La progresiva integración de la región en el mercado global de bienes y servicios resta oportunidades para la conservación y manejo sustentable de los bosques, por la limitada capacidad de control del Estado***

Existe la tendencia hacia el incremento de la participación de la región en el valor de las exportaciones globales. Esto puede explicarse por el incremento en el precio de las materias primas, pero también por la tendencia de América Latina y el Caribe hacia la especialización en la exportación de dichas materias, atendiendo una creciente demanda mundial. En el 2010, alrededor del 35,6% del valor total de las exportaciones de la región ya correspondía a la exportación de bienes primarios.

Esta tendencia se verifica también en el sector forestal, donde las exportaciones de madera en rollo, tableros de madera e incluso de carbón vegetal, se han incrementado sustancialmente en los últimos años, aunque con fuertes variaciones anuales.

Por otro lado, en el año 2010 las economías en desarrollo y en transición captaron la mitad de la inversión extranjera directa a nivel mundial. En la región, la inversión extranjera directa neta (IEDN) se ha incrementando paulatinamente, pero con grandes variaciones anuales. Entre 1980 y 2010, la inversión extranjera directa neta varió en el rango de 500 millones de dólares a 100 mil millones de dólares al año.

No existen datos consolidados para toda la región sobre la inversión extranjera directa en el sector forestal. No obstante, de los datos disponibles se infiere un incremento sustancial en la IEDN en actividades económicas basadas en los recursos naturales. Desde 2005 hasta 2009, la inversión en actividades económicas relacionadas a los recursos naturales se incrementó en términos porcentuales en más del doble, situándose en alrededor del 37% de la IEDN total de la región.

Tanto el incremento de las exportaciones de materias primas, como la captación de inversiones directas en actividades productivas relacionadas con los recursos naturales de la región, constituyen una oportunidad para fortalecer la economía regional basada en un aprovechamiento de sus recursos naturales. Para que esta oportunidad se constituya en una ventaja competitiva, se requiere del fortalecimiento de la capacidad del Estado para regular y controlar el cambio del uso del suelo y el

aprovechamiento forestal, promoviendo un desarrollo forestal sustentable.

## **PERSPECTIVAS**

### ***La valoración y el pago por los servicios ambientales de los bosques a las poblaciones locales promoverán la conservación y el manejo adecuado de los recursos forestales***

El pago por los servicios ambientales (PSA) de los bosques constituye una oportunidad para valorarlos, mejorar la rentabilidad de las actividades forestales, así como también para promover un manejo sustentable, y de esta manera, evitar que se continúen deteriorando.

Actualmente se identifica un número importante de experiencias de PSA en la región, la mayoría de las cuales está relacionada con la provisión de agua. Las experiencias muestran una gran diversidad de modalidades de implementación del pago, pero en la mayoría de los casos, el valor pagado corresponde a un valor establecido, el cual no tiene relación con el costo del servicio prestado.

La FAO ha documentado 27 experiencias de compensación de servicios hidrológicos proporcionados por los bosques en países de Centroamérica y el Caribe (FAO-FACILITY, 2010). Dichas iniciativas están orientadas principalmente a pequeñas propiedades y, además, demuestran un fuerte involucramiento de las comunidades locales, lo que ha facilitado su implementación.

Costa Rica es el país de la región que exhibe una experiencia más vasta en la implementación de PSA. Colombia cuenta con una institucionalidad ya desarrollada y México ha implementado diversas experiencias con fondos públicos. En este país, desde 2007 a 2011, se han aprobado 1.056 solicitudes de compensación para protección de los bosques, por un monto de alrededor de 15,6 millones de dólares (70.851 beneficiarios), en una superficie de 51.859 hectáreas (Lara *et al.*, 2011).

Ecuador cuenta con un programa de gobierno denominado Socio Bosque, en el cual se paga por los servicios ambientales de bosques conservados. Brasil, El Salvador y Perú demuestran un importante desarrollo institucional o de políticas explícitas destinadas a fomentar los PSA. Paraguay tiene una ley específica para el pago de servicios ambientales.

La mayoría de los cuerpos legales que rigen los sistemas de PSA han sido aprobados en los cuatro últimos años (a excepción de Costa Rica), lo que evidencia un entendimiento mayor de la sociedad acerca de la importancia de los recursos forestales, que va más allá de los bienes que proveen (FAO/OAPN, 2009a).

Un aspecto importante que debe ser trabajado en la región para permitir la implementación de mecanismos de PSA es la clara definición de los derechos de propiedad de los servicios ambientales.

En términos generales, a partir de las diversas experiencias analizadas en Latinoamérica, se verifica que el pago por los servicios ambientales de los bosques ha generado un cambio positivo de conducta en la población que paga y recibe el pago, sobre la importancia de la conservación de los recursos forestales, y de la permanencia de sus servicios ambientales. Sin embargo, la cobertura de programas de PSA es aún muy reducida.

### ***El sector forestal adquirirá una mayor participación en las economías nacionales y constituirá una importante fuente de ingresos en la economía familiar***

La contribución del sector forestal al Producto Interno Bruto en la región varía entre el 2% y el 3%, de acuerdo a consulta realizada por FAO a los países, previo a la reunión de la COFLAC. Por ejemplo, en Ecuador, el sector forestal contribuye con el 2,3% del PIB. En Guatemala la contribución es de alrededor del 2,6% y en Chile es de aproximadamente el 3% del PIB. Honduras informó a la COFLAC que la contribución del sector forestal de su país al PIB varía entre el 6% y el 10%, siendo una excepción en la región (COFLAC 2012b).

Sin embargo, se considera que estos porcentajes no representan la real magnitud del aporte del sector forestal a las economías nacionales. Esto, porque dichos porcentajes se refieren, en la mayoría de los países, solamente a la actividad silvicultural y de extracción y comercialización de la madera del bosque. No contemplan, por ejemplo, la transformación secundaria de los productos madereros; como tampoco refleja la generación de empleo en las actividades de transporte de la materia prima forestal, la industria y el transporte de los productos elaborados.

En la estimación no han sido considerados los servicios ambientales de los bosques, que son importantes para

el bienestar general de la población y para el desarrollo de las actividades productivas.

Los porcentajes mencionados no reflejan el aprovechamiento de los productos madereros (para construcción y leña) y de los productos no madereros (para alimentación, medicina, fibras, etc.), que se usan en la finca. Tampoco ha sido considerada la comercialización en pequeña escala de la madera, y de los productos no madereros del bosque, que se constituyen en importantes ingresos para algunos agricultores.

Sobre los productos forestales no madereros, que complementan los ingresos del agricultor, los países de la región reconocen la importancia de los mismos, especialmente para las comunidades locales. El comercio de estos productos, en general, se realiza de manera informal, por lo que es difícil estimar el volumen, en términos cuantitativos o monetarios, y la calidad de la producción. En Perú, por ejemplo, se estima que del total de exportaciones de productos forestales (que alcanzaron los 400 millones de dólares en el año 2010), el 38% corresponde a productos forestales no madereros, tales como colorantes de origen animal, semillas, frutos, gomas, resinas, palmito, entre otros productos. En este país, dada la importancia de estos productos, el gobierno otorgó concesiones forestales en bosques públicos para el aprovechamiento exclusivo de los PFNM.

En Chile se estima que la exportación de PFNM alcanzó cerca de 53 millones de dólares en el 2010. Si bien este valor representa solamente el 1% de las exportaciones anuales del sector forestal, durante los últimos años las exportaciones de PFNM han experimentado un incremento sostenido y significativo; se estima además que genera empleo para 200.000 personas en el sector rural (COFLAC, 2012b).

De esta manera, se espera que el manejo sustentable de los bosques para la obtención de madera y productos no madereros, y la valorización y pago por los servicios ambientales, permitan aumentar la contribución del sector forestal al PIB, incrementado su importancia económica y, además, generando importantes ingresos para los agricultores en el medio rural.

***El reconocimiento de la importancia de los bosques para la mitigación del cambio climático y para la generación del desarrollo socio-económico nacional promoverá su manejo adecuado y conservación***

Bajo la perspectiva de una mayor valoración de los servicios ambientales de los bosques, -que tiene relación con la mitigación del cambio climático-, y de un incremento en la participación del sector forestal en las economías nacionales y familiares, los países de la región están tomando medidas para la conservación y manejo adecuado de los bosques.

Los países han iniciado la formulación e implementación de programas nacionales REDD, han destinado áreas forestales a la conservación de la biodiversidad y otros servicios ambientales, y promueven el manejo forestal sustentable, incluida la certificación forestal.

En el último quinquenio (2005 – 2010), la superficie de bosques de la región destinada a la conservación de la biodiversidad se ha incrementado a razón de 3,1 millones de hectáreas al año (FAO, 2010b). Esto representa el 50% de las áreas destinadas a la conservación de la biodiversidad declaradas anualmente, a nivel global, que alcanza a 6,3 millones de hectáreas.

Actualmente, existe alrededor de 133 millones de hectáreas destinadas a la conservación de la biodiversidad en la región, 60 millones de hectáreas para la conservación del suelo y el agua, y 120 millones para la prestación de servicios sociales; es decir, alrededor de 1/3 de la superficie total de bosques de la región, de una manera u otra, está siendo conservada para ser usada con fines distintos al aprovechamiento maderero (Cuadro 10).

En la región ya existen casi 13 millones de hectáreas con certificación forestal, de las cuales más de 6 millones de hectáreas se encuentran en Brasil. Esta superficie comprende áreas con bosque natural y plantaciones forestales.

El reconocimiento de la importancia de los bosques para la mitigación del cambio climático y para la generación de desarrollo socio-económico se evidencia de cierta manera en la reducción de las tasas de deforestación en América Latina y el Caribe. La tasa de deforestación anual entre 1990 y 2000 se estimó en 4,89 millones de hectáreas, entre 2000 y 2005 en 4,84 millones de hectáreas y entre 2005 y 2010 en 3,95 millones de hectáreas. En el Caribe, la superficie con cobertura forestal se amplió entre 2005 y 2010 a razón de 0,61% al año. Esta tendencia en la reducción de la tasa de deforestación se espera que se mantenga en los próximos años, revelando de esta forma la importancia de los bosques en América Latina y el Caribe.

**Cuadro 10.** Superficie de bosques por función primaria en ALC.

Función primaria	Superficie (millones ha)
Producción	110
Protección de suelos y agua	60
Uso múltiple	151
Desconocido o ninguno	357
Subtotal	678
Conservación de la biodiversidad	133
Servicios sociales	120
Otros	6
Plantaciones forestales	18
Total	955

Fuente: FRA, 2010

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

### ***Generar una conciencia colectiva a nivel de país sobre la importancia de los bosques para el desarrollo socio-económico nacional***

Un amplio sector de la población en la región no valora la importancia de la conservación de los bosques ni su manejo adecuado. Por ejemplo, la población urbana no comprende adecuadamente la relevancia de la conservación de los bosques en el medio rural para sostener y mejorar la calidad de vida en las ciudades. Por otro lado, no todos los agricultores comprenden la importancia de los bosques para los sistemas productivos agropecuarios.

Esta falta de comprensión y entendimiento sobre la importancia de los recursos forestales se traduce en políticas públicas contrapuestas, que por ejemplo, por un lado promueven el cambio de uso del suelo en superficies con bosques y, por otro lado, incentivan el manejo sustentable de los bosques y la conservación forestal. A modo de ejemplo, existen políticas públicas que promueven el desarrollo agrícola y pecuario sobre superficies en las cuales se promueve también la declaratoria de áreas protegidas o se incentiva el manejo forestal sustentable.

Con el fin de mejorar la valoración de la población sobre los bosques, se deben concentrar esfuerzos nacionales de difusión, formación y educación sobre los roles y funciones de los bosques, y su importancia en la provisión de

bienes madereros, no madereros y servicios ambientales, asociados también a los esfuerzos por la mitigación del cambio climático. A modo de ejemplo, un tema de información de alta relevancia es la necesidad de reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal y su importancia para aminorar los efectos generados por el cambio climático.

De esta manera, una población mejor informada hará un mejor uso de los recursos naturales y promoverá, a través de sus autoridades e institucionalidad, la implementación de políticas públicas más consistentes en lo social, económico y ambiental.

### ***Promover el ordenamiento territorial nacional, el que debe incluir al sector forestal***

La apremiante necesidad de incrementar la producción de alimentos en ciertos países y regiones, y la cada vez más limitada disponibilidad de recursos naturales, principalmente de suelo, deben ser abordadas a la brevedad posible, de modo de evitar que se alcancen situaciones insostenibles y de conflictividad social.

El abordaje y diálogo sobre estos temas pueden ocurrir en el marco de un proceso de ordenamiento territorial nacional, que incluya al sector forestal.

Específicamente, es necesario definir con mayor precisión y en un amplio acuerdo nacional las áreas con bosques que deben ser protegidas, conservadas y manejadas para el aprovechamiento de la madera y bienes no madereros, la generación de servicios ambientales, la recuperación de la cobertura forestal de acuerdo a la aptitud de uso del suelo y el desarrollo de plantaciones forestales.

Este ordenamiento debe ser complementado con un conjunto de directrices, programas de desarrollo, incentivos, desincentivos y mecanismos de fomento, para su adecuada implementación práctica a nivel nacional.

### ***Promover la integración de la actividad forestal con las actividades agropecuarias a nivel de la agricultura familiar y comunitaria***

Los mecanismos de fomento e incentivos deben reflejarse también a nivel de las unidades productivas agropecuarias en el medio rural. Se debe fomentar un aprovechamiento de los recursos naturales adecuado e integral a nivel de las fincas de la agricultura familiar y comunitaria, en las cuales se debe combinar adecuadamente la agricultura,

la ganadería, la silvicultura y el manejo de bosques naturales, y la acuicultura, en la medida de lo posible.

Para lograr este propósito, las políticas agropecuarias deben fomentar también el desarrollo de actividades forestales, así como las políticas forestales deben propender hacia la promoción de un manejo integral y diversificado de las fincas, combinado con actividades agropecuarias. Los sistemas de extensión agropecuaria deben incorporar en sus ofertas de asistencia técnica al tema forestal como una opción productiva.

Las políticas públicas que promuevan la integración de sistemas productivos agropecuarios y forestales a nivel de la finca y que promuevan la diversificación de la agricultura familiar, mejorarán los ingresos y beneficios para los agricultores, al tiempo que promoverán un mejor aprovechamiento de los bosques.

### ***Establecer sistemas nacionales de valorización y pago por servicios ambientales que beneficien a las poblaciones locales***

El pago por los servicios ambientales de los bosques es un mecanismo importante de fomento para promover el manejo adecuado de los recursos forestales, su conservación, la recuperación de áreas degradadas de aptitud forestal, el desarrollo de plantaciones forestales y otras actividades forestales. Dicho pago, además de mejorar los ingresos de los agricultores, desde una perspectiva macroeconómica genera una redistribución de los ingresos nacionales y la transferencia de recursos hacia el medio rural, promoviendo un desarrollo social y económico más equitativo.

Para el efecto, los servicios ambientales deben pertenecer a los dueños de los bosques y deben ser transables en el mercado. Ello requiere de una legislación e institucionalidad específica, basada en el entendimiento que los pagos constituyen un reconocimiento del valor de un servicio en el mercado, efectivamente prestado por el propietario de un bosque conservado o adecuadamente manejado.

Un ingreso directo y significativo para los propietarios de los bosques por los servicios ambientales que producen, complementará los ingresos de los agricultores, mejorará la rentabilidad de la actividad forestal y podrá modificar el comportamiento social a favor del adecuado manejo de los bosques.

### ***Generar flujos de recursos e inversiones hacia la agricultura familiar para el desarrollo de actividades forestales productivas***

Si bien el pago por servicios ambientales constituye un flujo de recursos hacia el agricultor que posee bosques y desarrolla actividades forestales, para el desarrollo de dichas actividades se requieren inversiones.

Uno de los problemas más apremiantes de la actividad forestal es la falta de financiamiento, sean recursos provenientes del Estado o del sector privado, lo cual es especialmente válido para la agricultura familiar (FAO, 2012m). Actualmente, los sistemas bancarios privados y los bancos nacionales de desarrollo no contribuyen en forma significativa a la ampliación de las actividades productivas forestales. Si bien hay algunas experiencias que han dado resultados positivos, como mecanismos de crédito, fondos especiales, fondos de garantías crediticias, fideicomisos y otros, éstos no son ampliamente aplicados para el desarrollo de las actividades forestales en la agricultura familiar.

Es importante generar mecanismos de financiamiento que se apliquen adecuadamente a las características y escala de la agricultura familiar y, simultáneamente, a las características de la actividad forestal.

### ***Continuar fortaleciendo la capacidad del Estado para la administración y gestión forestal***

El sector forestal no podrá desarrollarse solamente con la disponibilidad de mayores recursos para financiamiento e inversión, o con la implementación de procesos de ordenamiento territorial, o con el reconocimiento de la sociedad sobre su importancia estratégica para el desarrollo socio-económico, local y nacional.

Se requiere de una gobernanza forestal fortalecida. Esto implica que debe existir una organización responsable por la gestión pública forestal al más alto nivel jerárquico posible, con estructuras organizacionales adecuadas a sus competencias legales, funciones desconcentradas y descentralizadas para permitir el involucramiento de otros niveles locales de gobierno, y con espacios oficiales para que la sociedad civil pueda participar en el diálogo y los acuerdos, para influir en el diseño y la implementación de las políticas públicas forestales.

Un aspecto relevante del fortalecimiento de la gobernanza forestal es la creación de espacios de diálogo intersec-

torial e interinstitucional, en los cuales la administración forestal pueda participar estratégicamente para promover el manejo sustentable de los recursos forestales y su consideración en otras políticas públicas, generadas en sectores o instituciones diferentes al sector forestal, y que tengan injerencia sobre los bosques.

Para fortalecer la gobernanza se deben revisar y actualizar las normativas forestales, ambientales, agropecuarias e incluso de otros sectores, de manera que coadyuven al manejo de los bosques y a su conservación y protección.

Los instrumentos de monitoreo de los recursos forestales son extremadamente importantes. La administración forestal debe poder conocer, si es posible en tiempo real o en el corto plazo, las afectaciones a los bosques que son causadas por la deforestación y degradación. Los sistemas e instrumentos de monitoreo podrán orientar las acciones de control y los programas de incentivos y fomento para promover el manejo adecuado de los bosques. Además, dichos sistemas podrán ser parte de esfuerzos globales de monitoreo forestal y desarrollo de iniciativas para la conservación de los recursos forestales. En ese sentido, los sistemas deben considerar la posibilidad de evaluaciones periódicas y, sobre todo, la medición de los cambios cualitativos y cuantitativos del recurso forestal, el reporte nacional e internacional sobre el estado de los recursos y la posibilidad de verificación de los datos y la información.

Todo lo anterior debe ser parte de una política y estrategia forestal nacional coherente, que combine aspectos de la gestión específica del sector forestal, pero también aspectos relevantes de gestión pública en otros sectores con influencia sobre la gestión forestal.

### ***Promover sistemas regionales sobre la base de las fortalezas nacionales para hacer frente a situaciones comunes***

Se debe fortalecer la actuación conjunta de los países frente a amenazas comunes para los recursos forestales. El uso de sistemas que permitan una adecuada comunicación, la alerta temprana y la entrega de respuestas coordinadas podrán reducir los riesgos derivados de plagas y enfermedades, incendios, eventos climáticos extremos y tráfico de recursos genéticos, entre otros.

Para el efecto, se podría fomentar la cooperación Sur – Sur, buscando que las fortalezas de un país ayuden al desarrollo de fortalezas en otros países de la región. En

América Latina y el Caribe hay excelentes experiencias, prácticas y conocimientos desarrollados.

Respecto de los recursos genéticos forestales, es importante continuar con los esfuerzos para alcanzar una adecuada evaluación de dichos recursos, con el fin de mejorar las políticas y estrategias nacionales e internacionales tendientes a su protección y acceso, en condiciones adecuadas y con beneficios compartidos.

También hay espacio para una acción compartida en el desarrollo de inventarios forestales, que podrían ser diseñados e implementados en subregiones de varios países, atendiendo simultáneamente las necesidades de información forestal de los mismos, y optimizando el uso de recursos y de la información.

## **CONCLUSIONES**

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, dicha tasa se ha reducido en alrededor del 20% en el último quinquenio, en relación al quinquenio anterior.

Esta reducción tiene diferentes razones. Entre ellas, el incremento de la superficie de bosques destinados, como función primaria, para uso diferente al aprovechamiento maderero, y un aparente mayor entendimiento de la importancia de los bosques como proveedores de bienes y servicios ambientales. Esto último se evidencia, por ejemplo, en los esfuerzos desplegados por los países para reducir emisiones por deforestación y degradación forestal, y para valorar y pagar los servicios ambientales de los bosques.

Queda aún pendiente promover una mayor combinación de actividades forestales con actividades agropecuarias y el aprovechamiento integral y sustentable de los recursos naturales disponibles a nivel de la agricultura familiar.

Hay varios esfuerzos adicionales que deben ser desarrollados, entre ellos, el ordenamiento territorial, el fortalecimiento de la gobernanza forestal, la realización de campañas de información y divulgación, el monitoreo de los recursos forestales, entre otros.

En este contexto, la cooperación Sur-Sur entre los países es importante para fortalecer los sistemas de gobernanza forestal y atender oportunidades y amenazas comunes de desarrollo forestal.



# **Sección III: Bienestar rural e institucionalidad**

## Bienestar rural

### El mundo rural en transición

*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.*

#### Hechos

- \* La población rural alcanzó su mayor nivel absoluto alrededor de 1990, con aproximadamente 130 millones de habitantes, y ha continuado declinando sostenidamente a partir de entonces. En 2010 se estimaba en 120 millones y se espera que se reduzca a 115 millones hacia el 2015.
- \* Durante las últimas décadas se ha moderado la migración campo-ciudad; sin embargo, persiste la emigración neta rural, aunque a tasas medias decrecientes. La emigración neta rural genera la reducción de su población en términos absolutos.
- \* El principal factor que mantiene la emigración rural es la persistente desigualdad entre zonas urbanas y rurales; además, la migración es selectiva, pues migran más las mujeres y los jóvenes con más educación.
- \* La creciente vinculación entre los ámbitos urbanos y rurales facilita el desplazamiento regular, estacional u ocasional de fuerza de trabajo de residencia urbana a actividades rurales.
- \* El auge de la explotación de actividades primarias en zonas rurales genera recursos y empleos, pero en la mayoría de los casos, éstos son captados por ciudades pertenecientes o próximas a dichas zonas.

#### INTRODUCCIÓN

El contexto de cambio en la ruralidad latinoamericana constituye el telón de fondo sobre el cual se desarrolla en esta ocasión el capítulo de bienestar rural. El capítulo tiene como objetivo revisar algunos de los principales cambios estructurales que ha experimentado el mundo rural durante las últimas décadas (con énfasis en temas demográficos y de mercado de trabajo), así como de brechas estructurales que persisten, para a partir de ello, derivar algunas perspectivas sobre las tendencias de cambio estructural rural y sobre los retos de política para enfrentar tales cambios.

#### TENDENCIAS

##### *El mercado de trabajo rural ha experimentado diversas transformaciones*

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 son cuatro transformaciones significativas que se presentaron a lo largo de la década anterior en el mercado de trabajo rural.

**Incremento del empleo no agrícola.** La reducción en la importancia del empleo rural agrícola en la región se empezó a hacer evidente desde mediados de la década de 1990 (Klein, 1992; Reardon *et al.*, 2001; BID/CEPAL/FAO/RIMISP, 2004; Dirven, 2004 y Köbrich y Dirven, 2007). Un estudio pionero en destacar el tema fue el de Klein (1992), quien demostró, a partir de información de la ronda de censos de población de los ochenta, que el empleo principal de un 24% de la población rural de América Latina no estaba en la agricultura, y que esa diversificación hacia actividades no agrícolas era un fenómeno creciente.

La tendencia se ha profundizado desde entonces, aunque a diferentes ritmos. Durante la última década, la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) rural empleada en la agricultura se redujo en once de los catorce países para los que se dispone de información (Cuadro 13, al final del capítulo), con las reducciones más notables en Chile, Costa Rica, México y República Dominicana. Sin embargo, el empleo agrícola continúa siendo alto en muchos países; por ejemplo, es superior al 60% en Bolivia (77%), Brasil (68%), Colombia (66%), Ecuador (69%), Honduras (63%) y Perú (73%). En el otro extremo se ubican Costa Rica<sup>14</sup>, México y República Dominicana, con menos de 40% del empleo rural en sectores agrícolas y primarios (Cuadro 12, al final del capítulo). Ello evidencia que hay una tendencia de cambio estructural en el mercado de trabajo rural, pero a distintas velocidades entre países.

**Aumento del empleo de las mujeres.** La participación de las mujeres en el mercado de trabajo rural se ha incrementado, pero el aumento en muchos casos ha sido lento y la participación continúa siendo baja. A lo largo de la década anterior, la participación de las mujeres en el total del empleo rural se incrementó en once países, con las ganancias más importantes en Chile, Costa Rica, República Dominicana y Panamá. El resto de los países se mantuvo sin cambios destacables (Brasil, Ecuador y México) o disminuyó levemente (Colombia y Perú). En la mayoría de los casos, la participación está por debajo de 40% (excepto en Bolivia y el Perú) y en muchos casos es inferior a 30% (Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras y Panamá).

En la mayoría de los países, más de la mitad de las mu-

<sup>14</sup> En el caso de Costa Rica, los datos del último año son de 2009, para que sean comparables con el 2001. Esto, debido a que a partir de 2010 la encuesta de hogares fue modificada.

jer rurales ocupadas lo están en sectores no agrícolas, y en algunos casos esa cifra supera el 70% (Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Guatemala, Honduras, México y Panamá). La participación del empleo femenino rural es mayor en la agricultura únicamente en Bolivia (81%), Brasil (61%), Ecuador (62%) y el Perú (70%).

Resulta interesante destacar las diferencias en la inserción de la mujer en el mercado de trabajo entre los países andinos (domina empleo agrícola) y los países mesoamericanos (domina empleo no agrícola). En el primer caso (Bolivia, Ecuador y el Perú) la dominancia agrícola estaría explicada por la prevalencia de sistemas agrarios tradicionales, en los cuales la participación de la mujer es central. En el caso de los países mesoamericanos, el dominio del empleo no agrícola no necesariamente estaría desvinculado de la agricultura; de hecho, se explicaría en gran parte por el surgimiento de actividades agrícolas no tradicionales, en muchos casos orientadas a la exportación, que incorporan un componente de transformación en el medio rural (y cuyo empleo, por lo tanto, no se contempla en la agricultura); por ejemplo, el procesamiento de frutas tropicales y hortalizas.

**Incremento de los asalariados.** También se han presentado cambios en las formas de inserción en el mercado de trabajo de los ocupados rurales. Entre los ocupados en la agricultura, un cambio que se observa con mayor frecuencia es el incremento en la proporción de empleo asalariado y la reducción en la proporción del empleo por cuenta propia y de familiares no remunerados (Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador y México). En otro conjunto de países, se incrementa la importancia del empleo por cuenta propia, pero principalmente con resultado de la reducción del empleo de familiares no remunerados (Brasil, Guatemala, Panamá y el Perú). Y finalmente, en otro grupo de países se reduce la importancia de empleo asalariado y se incrementa la del empleo por cuenta propia (Colombia, Honduras, Panamá y Paraguay), una tendencia que merece más estudio, pues no coincide con los patrones típicos de cambio estructural.

También se observa en todos los países —como sería de esperar— una reducción del empleo agrícola de familiares no remunerados, aunque con reducciones poco significativas en algunos países (Bolivia, Colombia, la República Dominicana, Honduras, Paraguay y el Perú).

Pese a los cambios anteriores, la modalidad de empleo dominante en el sector agrícola sigue siendo la del em-

pleo por cuenta propia. Es así en Brasil (51%), Colombia (47%), la República Dominicana (79%), Ecuador (37%); Honduras (50%), Panamá (71%), Paraguay (57%) y el Perú (43%). El empleo asalariado domina únicamente en Chile (67%), Costa Rica (65%), El Salvador (40%), México (45%) y Uruguay (47%).

En los sectores no agrícolas, el cambio más frecuente en la condición de empleo es el incremento en la importancia del empleo asalariado y la reducción del empleo por cuenta propia (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú). Y al igual que en el sector agrícola, en algunos países se presenta una caída en la importancia del empleo asalariado e incremento del empleo por cuenta propia (Colombia, Honduras, y Panamá). La condición de empleo dominante en estos sectores es la de asalariado, con proporciones que superan el 70% en Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. Únicamente en Colombia y Honduras, la condición de empleo dominante es la de cuenta propia.

**Aumento de la residencia urbana de los empleados agrícolas.** Otra transformación estructural en proceso en varios países es el incremento de la residencia urbana entre los ocupados agrícolas. Esa proporción se ha incrementado en 10 de los 12 países para los que se dispone de información comparable entre principios y finales de la década anterior, con los aumentos más importantes en Chile, Guatemala y la República Dominicana. Alrededor del año 2000, ese porcentaje ya era alto en Brasil y Chile (superior al 20%) y en Uruguay (superior al 40%).

El incremento de la residencia urbana entre los empleados agrícolas es favorecido por la mayor integración urbano-rural que facilita una buena infraestructura de comunicaciones. Sin embargo, es necesario destacar dos precauciones para la interpretación de los datos. Primero, que en muchos países una fracción no menor del empleo “agrícola” de residentes urbanos se ubica en el subsector pesca, como es el caso en Chile, Ecuador y Panamá (Rodríguez y Meneses, 2010). Y segundo, que en muchos países la medición de la población urbana se hace a partir de la residencia en asentamientos humanos considerados urbanos dadas las definiciones oficiales, pero localizadas en territorios básicamente rurales (Dirven *et al.*, 2011).

### Transición demográfica

En todos los países de la región, la estructura de la población rural ha cambiado, en concordancia con los cambios observados a nivel nacional. Los cambios más

notables son la caída en la proporción de la población menor de 15 años y el incremento en la población de 65 años y más (cuadro 13).

La información disponible permite identificar tres grupos de países. El primer grupo incluye aquellos con la **mayor transición demográfica**. Este grupo es liderado por Uruguay y Chile y en él también se puede ubicar a México, Brasil, Costa Rica y República Dominicana. Entre 1970 y 2010, los países en este grupo presentaron caídas mayores a 14 puntos porcentuales en la proporción de población menor de 15 años, y en algunos casos, doblaron la proporción de población en el grupo 15-65 años. En el 2010, Uruguay y Chile exhibieron simultáneamente las menores proporciones de población menor de 15 años (alrededor de 22%) y las mayores proporciones de población en los grupos de 15 - 65 años (alrededor de un 66%) y mayor de 65 años (más de 10%).

El grupo con la **transición demográfica más lenta** está liderado por Guatemala y Honduras, junto con Bolivia, Nicaragua y Paraguay. Guatemala y Honduras presentaban en el 2010 las mayores proporciones de población menor de 15 años y las menores proporciones en los otros dos grupos de edad. Nicaragua y Paraguay presentaban una situación similar en los tres grupos de edad y Bolivia en los dos primeros grupos. Estos países tienen un mayor bono demográfico rural que los países con alta transición demográfica.

El resto de países (Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela) se encuentran en una **situación intermedia**, sobre todo en la proporción de población en los dos primeros grupos de edad. El mayor rango de variabilidad se observa en los porcentajes de población mayor de 65 años, en Panamá y Ecuador (alrededor de 7%), y Perú y El Salvador (en torno a 5%).

También se pueden identificar diferencias regionales en la estructura etaria de la población, sobre todo entre los países del Cono Sur y los del norte de Centroamérica. Por ejemplo, en 1970 la proporción de población rural sobre 65 años era mayor al 5% únicamente en Chile y Uruguay y había superado el 10% en 2010. Por el contrario, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, dicha proporción se mantenía por debajo de 5% en 2010. De la misma manera, en 1970, la totalidad de los países con más de 50% de la población en el grupo de población en edad activa eran sudamericanos (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay). Por el contrario, en todos los países centroamericanos, más México, Colombia,

República Dominicana y Paraguay, el grupo mayoritario de población seguía siendo el de los menores de 15 años. La transición al grupo de 15-64 años como el de mayor proporción de población rural se completó en 2000, excepto en Guatemala y Honduras (Cuadro 12).

### Resultados mixtos en la reducción de las brechas urbanas-rurales en pobreza e indigencia

En 2011 se estima que el número de pobres en la región alcanzó a 174 millones de personas (30,4%) y el número de indigentes, a 73 millones<sup>15</sup> (12,3%). Respecto de 2010, hubo una reducción absoluta de 3 millones en el número de personas pobres, pero el número de indigentes se incrementó en esa misma magnitud. Como resultado, se redujo el porcentaje de pobres de 31,4% a 30,4%, pero el de indigentes se incrementó de 12,3% a 12,8%. El principal factor detrás del aumento de la indigencia fue el incremento en el precio de los alimentos (CEPAL, 2011d).

Una mirada más amplia permite establecer que durante las últimas dos décadas las tendencias de pobreza e indigencia rurales fueron a la baja, tanto en términos absolutos como relativos (Figura 20). La reducción más significativa se presentó entre 2002 y 2007, coincidiendo con el ciclo expansivo de la economía (CEPAL, 2009, 2010, 2011d). Durante ese período hubo una reducción de 14,0 millones en el número de personas pobres y de 11,3 millones en el número de personas en condición de pobreza extrema, caídas que condujeron a reducciones de 9,8 y 8,4 puntos porcentuales en las tasas de incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, respectivamente.

El progreso en la reducción de la pobreza rural se detuvo entre 2007 y 2009, como resultado de la crisis económica (CEPAL-FAO-IICA, 2011), con incrementos tanto en el número de pobres como de indigentes, así como en los porcentajes respecto del total de la población rural. En 2010 ya se habían recuperado los niveles de 2007 en los indicadores de pobreza, aunque no así en los de indigencia. Es posible, entonces, que el incremento de la indigencia (en términos absolutos y relativos) en el total de la región, durante el 2011, haya impactado en las zonas rurales.

La mejora en los indicadores agregados de pobreza e indigencia rural, sin embargo, no se refleja en una reduc-

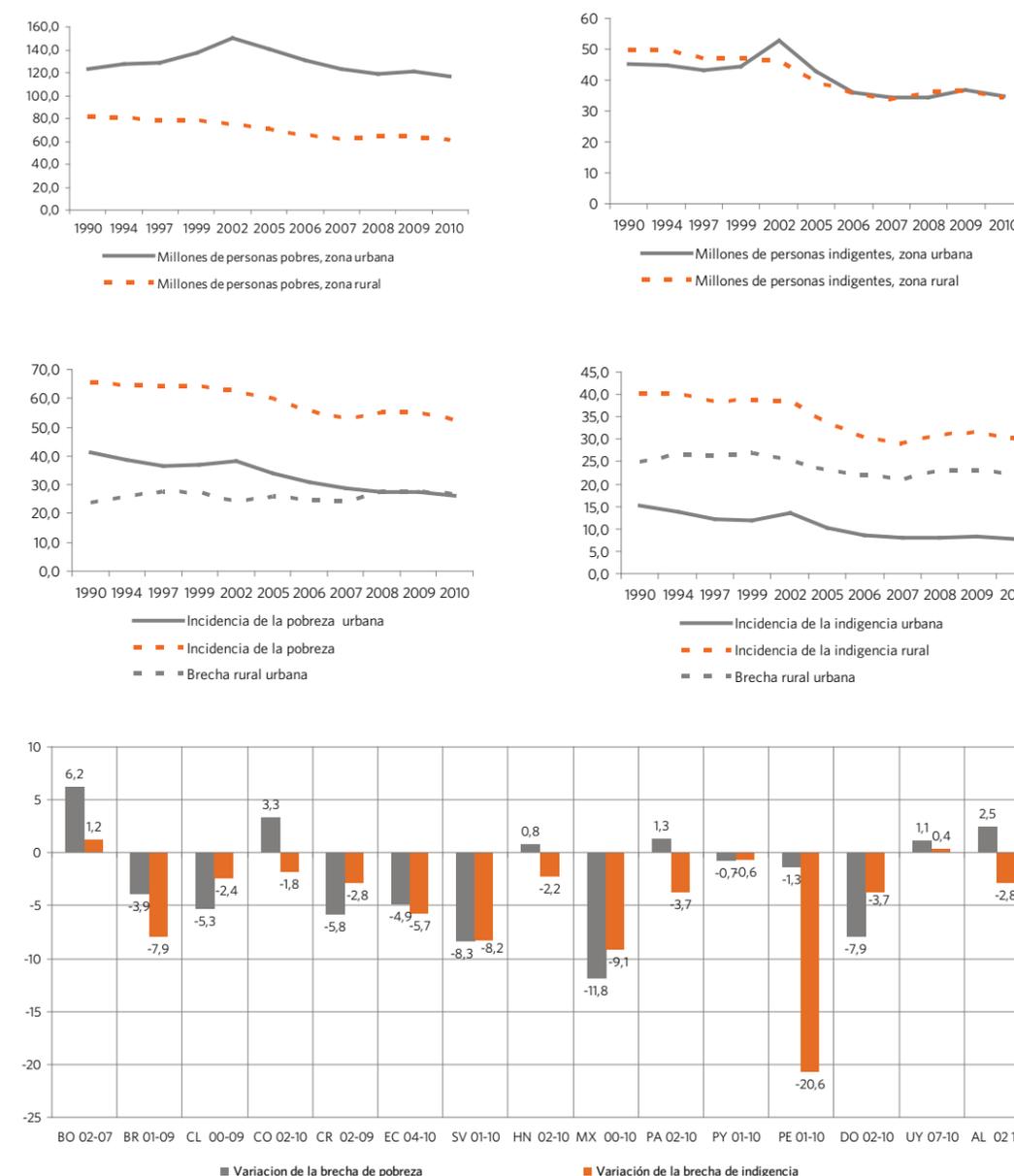
ción significativa de las brechas entre estos indicadores y los correspondientes a las zonas urbanas. De hecho, desde el 2007—coincidiendo con el fin del ciclo expansivo regional causado por la crisis económica— las brechas para el total de la región se incrementaron, con una evolución más desfavorable en el caso de la indigencia, revirtiéndose la tendencia que se venía presentado desde finales de la década anterior (Figura 20, segundo panel). En 2010, las brechas con los indicadores urbanos eran superiores que en 2007, año en el que éstas llegaron a sus niveles históricos más bajos; sin embargo, en el caso de la indigencia, la reducción de la brecha durante el período de expansión fue tal que su monto a principios de la presente década era inferior a la de principios de la década anterior.

La evolución de las brechas rurales-urbanas entre las tasas de pobreza e indigencia permite determinar varias situaciones relevantes. Por ejemplo, en Chile y Costa Rica, que ya tenían bajas tasas de pobreza e indigencia rural a principios de la década anterior, la reducción de las brechas implicó que tales tasas alcanzaran niveles muy similares a los de las zonas urbanas. Uruguay es un caso particular, pues tanto la pobreza como la indigencia son menores en las zonas rurales, de manera que la evolución entre 2007 y 2010 indicaría que la brecha se acortó a favor de las zonas urbanas.<sup>16</sup>

La situación contraria a Costa Rica y Chile se presenta en Honduras y el Paraguay, países con alta incidencia de pobreza y de indigencia, y en los cuales las brechas entre dichas tasas y las urbanas no se modificaron de manera significativa.

Una tercera situación destacable es la ocurrida en Brasil, El Salvador, México y el Perú, que lograron disminuciones importantes en las brechas de pobreza e indigencia. En esos cuatro países, tales reducciones se dieron como resultado de caídas significativas en la incidencia de ambos flagelos. Los casos más destacables son los de Brasil y Perú. En este último país, la incidencia de la pobreza se redujo en 2010 a más de la mitad de lo que era en 2007, de 53,3% a 26,7% (el detalle de las tasas de pobreza e indigencia por país puede consultarse en el anexo estadístico).

**Figura 20** América Latina y el Caribe: indicadores de pobreza e indigencia rural  
Período 1990-2010  
(número de personas y porcentajes de la población total)



Fuente: CEPALSTAT

Notas: BO (República Plurinacional de Bolivia), BR (Brasil), CL (Chile), CO (Colombia), CR (Costa Rica), EC (Ecuador), SV (El Salvador), HN (Honduras), MX (México), PA (Panamá), PY (Paraguay), PE (Perú), DO (República Dominicana), UY (Uruguay), AL (América Latina).

15 Al momento de la elaboración de este capítulo no se disponía de datos separados por zona urbana y rural.

16 No se dispone de datos de pobreza rural en Uruguay anteriores al 2007.

### La incidencia de la pobreza es mayor en la población indígena

Los datos presentados en el apartado anterior muestran una evolución relativamente positiva de la pobreza rural durante la década anterior. Sin embargo, un análisis más detallado permite destacar diferencias en la incidencia de la pobreza, dependiendo de la condición étnica de los jefes de hogar (este apartado) y de la forma de inserción en el mercado de trabajo (siguiente apartado).

Datos de encuestas de hogares de seis países (Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Panamá) permiten confirmar que la incidencia de la pobreza es mayor en la población rural indígena (Figura 21). La diferencia entre la pobreza indígena y no indígena es superior en Guatemala, Ecuador y Panamá, y durante la década anterior se redujo solamente en Ecuador y en Chile.

La menor incidencia de pobreza en la población rural indígena se presenta en Chile, siendo el único país en donde ésta era inferior a 20% hacia finales de la década anterior. Las mayores tasas persistían en Bolivia y Panamá (sobre 70%) y en Guatemala (sobre 80%).

La brecha entre la incidencia de la pobreza indígena y

no indígena se redujo únicamente en Bolivia y en Chile. En el primer caso, la brecha se redujo considerablemente entre 2001 y 2007 (13,2 puntos porcentuales), por una combinación de disminución en la pobreza en la población indígena y un incremento en la no indígena. En Chile, ambas tasas se redujeron, pero la indígena lo hizo a una tasa mayor. Por el contrario, las brechas en los otros tres países se incrementaron. En Guatemala, el incremento de 6.1 puntos porcentuales entre 2000 y 2006 se da por una reducción de la pobreza en la población rural no indígena; la pobreza en la población indígena se mantuvo sobre el 80%. En Ecuador y Panamá la pobreza se reduce en ambos grupos, pero las brechas se incrementan, ya que la pobreza cae más entre la población no indígena.

### La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares dependientes de ingresos agrícolas y los hogares dependientes de transferencias

Siguiendo el enfoque desarrollado en informes anteriores (CEPAL-FAO-IICA, 2010, 2011), para un análisis más detallado de la pobreza, los hogares rurales se clasifican en cuatro categorías: a) hogares agrícolas, aquellos cuyos miembros ocupados perciben el 100% de sus ingresos laborales de la agricultura; b) hogares no agrícolas, aque-

llos cuyos miembros ocupados perciben el 100% de sus ingresos laborales de actividades no agrícolas; c) hogares pluri-activos, aquellos cuyos miembros ocupados perciben ingresos laborales de actividades agrícolas y no agrícolas; y d) hogares dependientes de transferencias, aquellos cuyos ingresos provienen de transferencias (esto es, no reciben ingresos laborales).

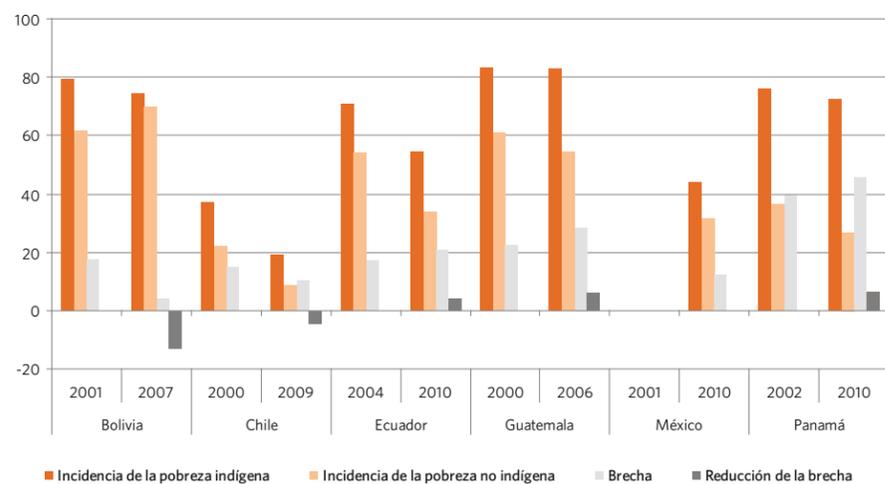
En ocho países de los trece estudiados, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares que dependen enteramente de ingresos laborales agrícolas. Esta tendencia se observa principalmente en los países con mayor incidencia de pobreza entre el total de los hogares rurales. Por el contrario, en los países con menor incidencia de pobreza rural, ésta tiende a ser mayor entre los hogares que dependen enteramente de ingresos de transferencias, y a ser menor en los hogares que combinan ingresos laborales agrícolas y no agrícolas (Figura 22).

El grupo más homogéneo es el de los países con alta incidencia de pobreza rural (Paraguay, Guatemala, Bolivia y Honduras). Estos países comparten la existencia de una alta proporción de hogares agrícolas (sobre el 40%) y altas tasas de pobreza en ese grupo (superiores al 70%). Además, en tres de esos países (Paraguay, Guatemala y Honduras), la menor incidencia de pobreza se presenta entre los hogares no agrícolas (tasas cercanas o mayores a 40%).

En los países con baja incidencia de pobreza entre el total de los hogares rurales (Uruguay, Chile y Costa Rica), se identifican algunas diferencias importantes. Mientras que en Uruguay la pobreza no difiere significativamente entre grupos de hogares, en Costa Rica y Chile las tasas más altas corresponden a los hogares dependientes de transferencias (37% y 18%, respectivamente). Sin embargo, en los tres países, la menor incidencia de pobreza se encuentra entre los hogares pluri-activos, esto es, hogares que combinan fuentes de ingresos agrícolas y no agrícolas.

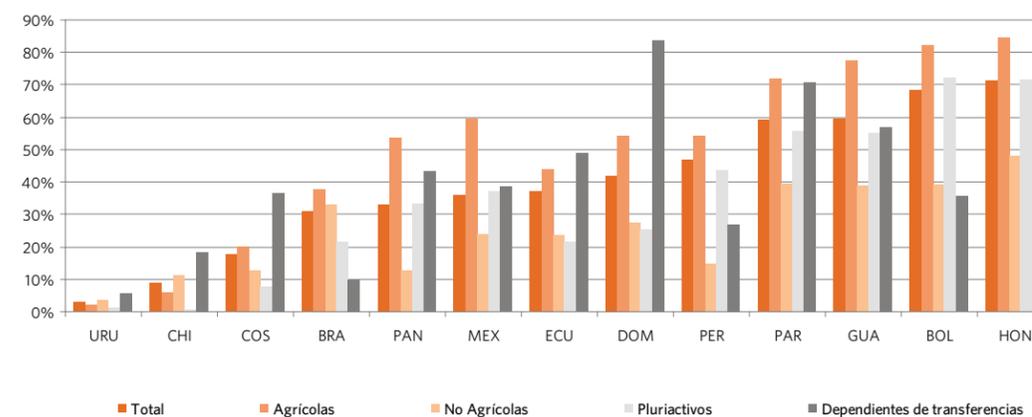
El grupo de países con incidencia de pobreza entre 20% y 50% entre el total de los hogares rurales es el más heterogéneo. Los mayores niveles de pobreza se presentan entre los hogares agrícolas en Brasil, Panamá, Perú y México, y entre los hogares dependientes de transferencias en Ecuador y República Dominicana. Entre los hogares pluriactivos, las tasas más bajas ocurren en Brasil, Ecuador y República Dominicana y entre los hogares no agrícolas en Panamá, Perú y México.

**Figura 21** Incidencia de la pobreza entre hogares rurales, según condición étnica del jefe (porcentajes del total de hogares en cada grupo)



**Fuente:** Unidad de Desarrollo Agrícola / CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

**Figura 22** Incidencia de la pobreza entre hogares rurales, según tipologías (porcentajes del total de hogares en cada grupo)



**Fuente:** UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

**Nota:** los números encima de las barras corresponden a la incidencia de la pobreza entre el total de hogares rurales.

## PERSPECTIVAS

### El cambio estructural continuará ocurriendo a diferentes velocidades<sup>17</sup>

Considerando los porcentajes de empleo rural en la agricultura y las tasas de pobreza entre el total de los hogares rurales, se pueden identificar cuatro grupos de economías rurales, que evidencian diferentes procesos de cambio estructural (Figura 23). Se trata de una aproximación agregada a la caracterización de las economías rurales, con el propósito de derivar algunas conclusiones sobre el proceso de cambio estructural en el medio rural de América Latina. En la interpretación de los resultados debe tenerse presente que se trata de datos agregados y que, por lo tanto, no permiten un análisis más detallado al interior de las economías rurales de cada país.

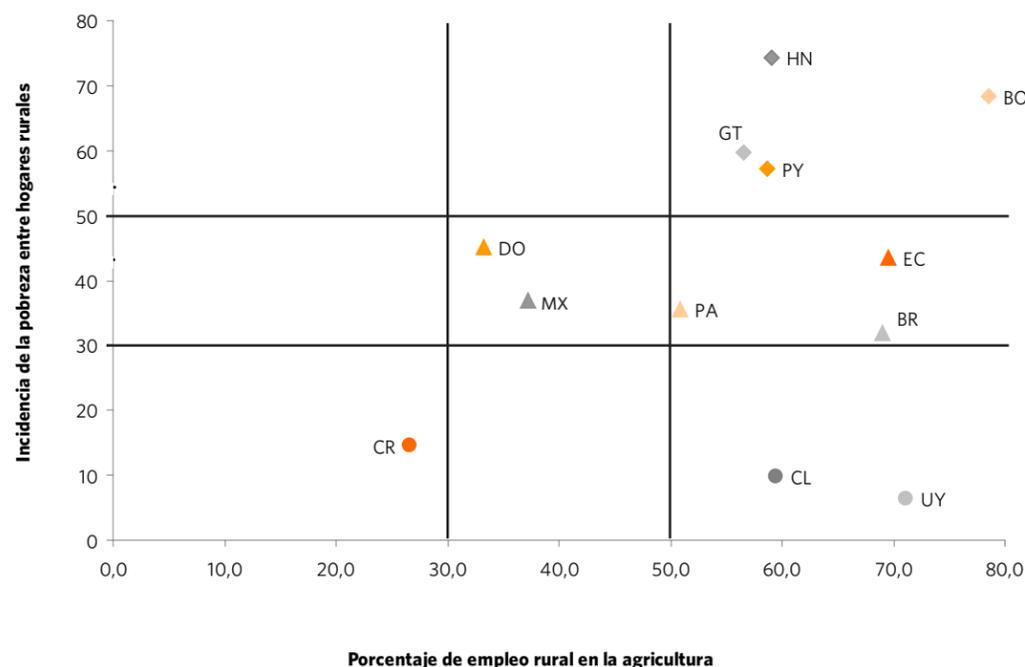
El primer grupo incluye países en donde más de 50%

<sup>17</sup> Este apartado se basa en los resultados de Rodríguez y Meneses (2010).

de la población rural está empleada en la agricultura y más de 50% de los hogares rurales son pobres; este grupo podría caracterizarse como de *economías rurales agrarias tradicionales*, e incluye a Paraguay, Guatemala, Bolivia y Honduras. Todos estos países presentan una lenta transición demográfica (ver arriba), y la principal forma de empleo en el sector agrícola es por cuenta propia.

El segundo grupo incluye a Chile y Uruguay, en donde más de 50% de la fuerza de trabajo rural está empleada en la agricultura y menos de 20% de los hogares rurales es pobre; son países de *economías rurales con predominancia de agricultura no tradicional*. La tercera categoría se puede definir como de *economía rural diversificada*; se diferencia de Chile y Uruguay en el menor porcentaje de empleo rural en la agricultura (inferior a 30%) y comparte con ellos la baja incidencia de la pobreza rural. La diversificación de la economía rural se origina tanto por el desarrollo de actividades agrícolas no tradicionales, que generan encadenamientos con otros sectores, como por el impulso de actividades no agrícolas, por ejemplo, el turismo rural. En esta categoría se incluye

**Figura 23** Tipologías de economías rurales (porcentajes del total de hogares en cada grupo)



**Fuente:** Rodríguez y Meneses (2011)

**Notas:** BR (Brasil), CL (Chile), CR (Costa Rica), DO (República Dominicana), EC (Ecuador), GT (Guatemala), HN (Honduras), PA (Panamá), PY (Paraguay), UY (Uruguay).

únicamente a Costa Rica. Estos tres países comparten dos características: presentan una transición demográfica alta, y el trabajo asalariado constituye la principal forma de empleo en la agricultura.

Finalmente, el cuarto grupo incluye países con niveles de pobreza rural intermedios (entre 20% y 50%) y un alto grado de variación en el porcentaje de empleo rural en la agricultura; son países que podrían caracterizarse como de *economías rurales en transición*. En este grupo están Brasil, Panamá, México, Ecuador, República Dominicana y Perú. En consonancia con esa caracterización, estos países presentan diferentes niveles de transición demográfica y diversas formas dominantes de empleo en la agricultura.

El grupo caracterizado como de *economía rural agraria tradicional* incluye países que tienen una alta proporción de hogares rurales (más de 40%) y la mayor proporción combinada de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en agricultura. Las principales fuentes de ingresos son: el trabajo por cuenta propia en la agricultura en los hogares pobres (excepto en Guatemala), y los salarios no agrícolas para los hogares no pobres (excepto en Paraguay). En estos países se encuentra la mayor proporción de mujeres jefas de hogar entre los hogares dependientes de transferencias (cerca de 60% o

más) y el ingreso por transferencias corresponde principalmente a remesas. El porcentaje de empleo en la agricultura correspondiente a residentes urbanos es bajo (menos de 10%). El peso de la agricultura en el PIB es el mayor entre los países incluidos en el estudio, siendo superior al 10% en todos los países (alrededor de 13% en Bolivia, Guatemala y Honduras y cerca de 20% en Paraguay) (Cuadro 11).

Los países caracterizados por poseer una *economía rural con predominio de la agricultura no tradicional* tienen una alta proporción de empleo rural en la agricultura; sin embargo, los salarios agrícolas son una fuente de ingresos más importante que el ingreso por cuenta propia, tanto para los hogares pobres como para los no pobres. Las transferencias son una fuente importante de ingresos, especialmente para los hogares pobres. En Chile, el componente principal es el de las pensiones y "otras transferencias", que en este caso incluyen ingresos provenientes de programas de protección social (por ejemplo, subsidios familiares, pensiones y seguro de desempleo); esto es, transferencias más formales que en los países con economías rurales agrarias tradicionales. La educación de los jefes de hogares en estos países es la mayor entre todos los países, tanto entre los pobres como entre los no pobres. El peso de la agricultura en el PIB ronda 5% y la proporción de empleados en la agricultura que reside

**Cuadro 11.** Principales características de las distintas tipologías de hogares rurales

Principales atributos de los hogares	Tipologías de economías rurales			
	Agrarias tradicionales	Agrícolas no tradicionales	Diversificadas	En transición
Grupo de hogares más pobre	Agrícolas	Dependientes de transferencias	Dependientes de transferencias	Variable
Grupo de hogares menos pobre	No agrícolas	Diversificados	Diversificados	Variable
Principal fuente de ingreso de los hogares pobres	Cuenta propia agrícola	Salarios agrícolas	Salarios agrícolas	Variable
Principal fuente de ingreso de los hogares no pobres	Salarios agrícolas	Salarios agrícolas	Salarios no agrícolas	Variable
Educación de los jefes de hogar	Baja	Alta	Alta	Variable
Condición dominante de empleo en la agricultura	Cuenta propia	Asalariado	Asalariado	Variable
Empleo como cuenta propia agrícola	Alto	Bajo	Bajo	Variable
Empleo como asalariados agrícolas	Alto	Alto	Bajo	Variable
Empleo como asalariados no agrícolas	Bajo	Alto	Alto	Variable
Porcentaje de mujeres en el mercado trabajo	Mayor	Menor	Menor	Intermedio
Empleo agrícola con residencia urbana	Alto	Bajo	Intermedio	Variable
Transición demográfica	Alta	Baja	Alta	Variable

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Rodríguez y Meneses (2010, 2011).

en zonas urbanas es la mayor entre los países estudiados (más de 40%). Además, la residencia urbana de los propietarios rurales parece ser importante, pues casi un tercio del ingreso de los hogares agrícolas urbanos corresponde a ingresos de los empleadores (Cuadro 11).

El caso de Costa Rica (*economía rural diversificada*) difiere del grupo anterior en el porcentaje de empleo rural en la agricultura, que en este caso es bajo, y por lo tanto tiene un menor peso en la composición del ingreso de los hogares, que depende más de los salarios no agrícolas, tanto en el caso de los hogares pobres como en el de los no pobres. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo rural es baja (al igual que en Chile y Uruguay), pero se da mayoritariamente en actividades no agrícolas. El ingreso por transferencias también es importante para los pobres —al igual que en Chile— y proviene principalmente de fuentes institucionales (por ejemplo, pensiones y otras transferencias, tales como los programas del IMAS). La educación de los jefes de hogares también es elevada entre todos los grupos de hogares. Además, el porcentaje de empleados agrícolas residentes en zonas urbanas es menor que en el caso anterior y la principal fuente de ingresos de los hogares urbanos vinculados a la agricultura también es de propietarios, en este caso, trabajadores por cuenta propia (Cuadro 11).

Finalmente, entre los países caracterizados por tener una *economía rural en transición* se constata un alto grado de heterogeneidad. Las fracciones de la fuerza de trabajo rural empleada en la agricultura en República Dominicana y México se asimilan a las de una economía rural diversificada; en Brasil y Ecuador dichos porcentajes son similares a los de economías rurales con predominio de la agricultura moderna; y Panamá se ubica en una posición intermedia, con un 51% de empleo rural en la agricultura. Los pesos de la agricultura en el PIB también varían, de 4% en México a 10% en Ecuador. La agricultura familiar de pequeña escala también es importante en estos países. El porcentaje combinado de empleo por cuenta propia y de familiares no remunerados es superior al 50% en Ecuador y México y sobrepasa el 70% en Brasil, República Dominicana y Panamá.

Los resultados resumidos en la Figura 22 ilustran dos factores relevantes desde la perspectiva del cambio estructural en el medio rural. Primero, no hay una asociación directa entre alta ocupación rural en la agricultura y pobreza. Esta situación la ilustran los casos de Uruguay y Chile. Las transformaciones al interior del sector agropecuario desarrollando actividades agrícolas no

tradicionales y que generan mayor valor agregado —por ejemplo, en el caso de Chile, para aprovechar ventajas comparativas naturales y oportunidades en los mercados internacionales— es un tipo de cambio estructural que también puede contribuir a la reducción de la pobreza rural. También es importante la mayor formalidad del mercado de trabajo en estos casos, que permite que las ganancias de productividad y las rentas derivadas de los buenos precios internacionales (por ejemplo, en el caso de Uruguay) se traduzcan en mayores ingresos y menor pobreza para la población rural.

El segundo factor se refiere al cambio estructural por la vía de la diversificación de la economía rural y es ilustrado por Costa Rica, y en cierta medida también por República Dominicana y México. Todos estos países tienen economías rurales relativamente diversificadas, a juzgar por la distribución de la ocupación entre actividades agrícolas y no agrícolas. Y la pobreza en ellos es significativamente menor que en el grupo caracterizado como de economía agraria tradicional. El caso más ilustrativo es el de Costa Rica (mayor empleo no agrícola y menor pobreza rural), en donde durante las últimas dos décadas ha habido un gran desarrollo de actividades de servicios, vinculadas a diferentes formas de turismo rural y ecológico, y en donde al igual que en Chile, se ha promovido el desarrollo de un sector agrícola no tradicional de exportación.

Como corolario de lo anterior, se destaca que las bajas tasas de pobreza entre los hogares rurales se presentan tanto en países con bajo empleo en la agricultura, como en países en donde éste es alto, reflejando diferentes caminos de cambio estructural en el medio rural.

Dada la elevada heterogeneidad que caracteriza al mundo rural en América Latina (capturada de manera agregada en las cuatro categorías propuestas), es muy posible que un análisis más detallado al interior de los países revele que en la mayoría de los casos las economías rurales incluyen una combinación de las categorías propuestas; a modo de ejemplo, que existan regiones de características similares a las de economías en transición y de economías no tradicionales en países como Paraguay y Bolivia, y también que haya regiones con características de economías agrarias tradicionales o en transición en Costa Rica, Chile y Uruguay. No obstante, los datos agregados dan una idea preliminar de las situaciones que pueden encontrarse al interior de los países.

### ***El empleo rural no agrícola seguirá creciendo y continuará la urbanización***

La tendencia al incremento del empleo rural no agrícola continuará debido a los procesos de diversificación al interior del sector agrícola y la diversificación productiva en las economías rurales. Estos cambios en la estructura de las economías rurales pueden darse como resultado de desarrollo propio de las economías nacionales o ser inducidos por cambios en la dirección de las políticas de desarrollo productivo. El primer caso puede darse cuando el dinamismo de la economía crea oportunidades de empleo que atraen a población asalariada rural (generando un incentivo para el incremento de los salarios rurales) o crea demanda por nuevos bienes y servicios (por ejemplo, servicios de esparcimiento) que dinamizan las economías rurales.

Un ejemplo del segundo tipo de transformación es el que se da como parte de los procesos de ajuste estructural, en el marco de los cuales muchos países de la región replantearon sus estrategias de desarrollo agropecuario, buscando una mayor apertura comercial y la especialización en rubros no tradicionales, de mayor valor agregado y orientados a la exportación. Es el caso de Costa Rica, Chile y México, por ejemplo, en los que el tipo de actividades agrícolas que se han impulsado al amparo de tales políticas (por ejemplo, fruticultura de contra-estación en Chile; frutas tropicales y plantas ornamentales en Costa Rica; hortalizas y vegetales en México) tienen un componente de producción primaria importante, pero también generan empleo en actividades que se clasifican en los sectores secundario (por ejemplo, procesamiento, embalaje, transporte) y de servicios (servicios de apoyo a la producción agrícola).

La reducción de la población rural continuará, no sólo por la migración (ver Hechos), sino también por las reducciones en las tasas de natalidad rural —que siguen siendo superiores que en las zonas urbanas— y porque la mejora en la conectividad urbano – rural generará que residentes rurales de territorios dominados por la agricultura se trasladen a vivir a asentamientos humanos urbanos, manteniendo su vínculo con las actividades primarias. Este fenómeno se observa ya en muchos países y es de esperar que continúe.

La migración selectiva de la población rural (mujeres y población joven más educada) plantea retos importantes para el futuro de las economías rurales, sobre todo aquellas que todavía disponen de un mayor bono

demográfico, debido a la transición demográfica más lenta. La situación se torna aún más difícil en ausencia de cambios estructurales que se traduzcan en una mayor diversificación de las economías y redunden en la generación de mayores y mejores oportunidades de empleo. Este hecho es relevante para países caracterizados como de economías agrarias tradicionales, que son precisamente los que presentan un bono demográfico mayor, pues se encuentran en un estado temprano de transición demográfica.

### ***La reducción de la pobreza rural seguirá vinculada al desempeño global de la economía y a políticas públicas activas***

En el informe anterior se destacó que durante la crisis de 2007-2008, la pobreza entre los hogares rurales evolucionó en concordancia con el desempeño de la economía y del sector agropecuario. En general, los países en donde el sector agrícola tuvo un desempeño negativo y el PIB experimentó un crecimiento mínimo, presentaron incrementos en las tasas de pobreza rural. Por el contrario, la incidencia de la pobreza se redujo en países en donde creció tanto el sector agrícola como el PIB real. El buen desempeño de la economía y del sector agropecuario, por lo tanto, son importantes para evitar que la pobreza rural se incremente (CEPAL-FAO-IICA, 2011).

El incremento de la incidencia de la indigencia a nivel agregado en la región durante 2011 y las perspectivas de reducción del crecimiento económico para 2012 podrían conducir, por lo tanto, a un incremento de la pobreza y/o indigencia rural durante 2011-12.

Por su parte, CEPAL (2011d) destacó la importancia del incremento de los ingresos laborales para la reducción de la pobreza, tanto en el período 2002-2008, previo a la crisis, como en el período 2008-2010. En ambos casos, la reducción de la pobreza se generó, en su mayor parte, a partir de un aumento de los ingresos laborales. También contribuyeron otras fuentes de ingresos, particularmente las transferencias, pero en menor grado, con un papel de éstas más relevante en el período post-crisis. En el caso de la pobreza rural, los ingresos por transferencias y los salarios agrícolas fueron identificados como las fuentes que contribuyeron en mayor medida a la variación del ingreso medio de los hogares rurales en el período post-crisis (CEPAL-FAO-IICA, 2011).

En una perspectiva de largo plazo, las estrategias de desarrollo agrícola y de transformación de las economías

rurales también se pueden asociar a la disminución de la pobreza en el medio rural. Echeverri y Sotomayor (2010) destacan que un rasgo común de los casos de éxito en la reducción de la pobreza rural es que se trata de economías dinámicas, “que cuentan con un dispositivo macroeconómico coherente, articulado a una política sectorial (y en algunos casos, multisectorial y territorial) que funciona en forma relativamente ordenada y coherente, y pasa por un proceso sucesivo de perfeccionamiento”. En ese sentido, destacan la estrategia de desarrollo agrícola “verde” y agroexportadora de Costa Rica, el *agribusiness* exportador combinado con programas específicos hacia la agricultura familiar de México o Brasil, o las estrategias de agriculturas pequeñas y orientadas a la exportación, con múltiples instrumentos públicos de apoyo, como es el caso de Chile, combinados con importantes programas de transferencias focalizadas.

Estos autores destacan que, en todos esos casos, se combina un mix de factores: “una agricultura que opera como elemento de tracción y que ayuda en forma efectiva a reducir la pobreza, junto a otras actividades económicas y sociales (salud, educación) que permiten el autoempleo (turismo, artesanía, servicios, otros), que se suman al efecto que tienen las migraciones, las remesas, el empleo rural (agrícola y no agrícola) y las transferencias sociales en la reducción de la pobreza rural”.

CEPAL (2009) también ha enfatizado que los países con avances más significativos en la reducción de la pobreza extrema a nivel nacional son también los que han priorizado los avances en las áreas rurales. En ese contexto, se distinguen los casos de Brasil, Chile y Costa Rica, países con los progresos más destacados en el cumplimiento de las metas de desarrollo del Milenio relativas a pobreza extrema. El documento consigna tres factores relevantes sobre la pobreza rural: a) los países con progreso lento en las áreas rurales también muestran bajo progreso a nivel nacional; b) los países con mayor progreso en reducir la pobreza extrema nacional han priorizado el avance en las áreas rurales; y c) los países que han alcanzado la meta o están cerca de alcanzarla muestran avances similares en áreas urbanas y rurales.

### *Nuevos retos para el mundo rural*

El desarrollo de fuentes de energía renovable y el cambio climático constituyen dos factores de presión que jugarán un papel cada vez más importante para las economías rurales. En el primer caso, la bioenergía, particularmente la producción de biocombustibles, emerge como un

sector llamado a producir cambios en las estructuras sociales y económicas de los medios rurales, en procesos que ya se han iniciado, pero cuyos impactos reales sólo se conocerán en el mediano plazo. En la región, destacan principalmente los casos de Brasil en la producción de bioetanol a partir de caña de azúcar, Argentina en la producción de biodiesel utilizando soya, así como Colombia, con desarrollos (y potencial) tanto en bioetanol de caña de azúcar como en biodiesel de palma aceitera. El potencial de otros países es menor (Dufey y Stange, 2011).

El cambio climático también traerá significativas implicaciones en los espacios rurales, tanto como generadores de factores de presión (por ejemplo, deforestación, degradación o agotamiento de recursos), como por los efectos causados por el cambio en las condiciones climatológicas (por ejemplo, mayor frecuencia e intensidad de sequías, mayores episodios de lluvias torrenciales en períodos cortos de tiempo, nevadas tardías o tempranas).

Se estima que América Latina aporta un 12% de las emisiones mundiales, de las cuales un 66% proviene de la deforestación y cambio en el uso del suelo, lo que implica que la región es emisora fundamentalmente por razones agrícolas y forestales (CEPAL, 2011d). Por otro lado, las consecuencias del cambio climático en la región, en términos del incremento en la variabilidad climática, ya tienen en la región una expresión muy importante sobre la agricultura y el mundo rural. Sin duda, el cambio climático significará en el largo plazo una redefinición de la fisonomía de los espacios rurales, obligando la adopción de medidas oportunas de ajuste, tanto de índole tecnológico como cultural.

### **IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los procesos de transformación y las tendencias previstas en las secciones anteriores tienen importantes implicaciones para las políticas de desarrollo rural, en al menos tres ámbitos: a) las políticas de desarrollo productivo; b) las políticas de mercado de trabajo y de protección social; y c) la articulación de políticas.

### *Políticas de desarrollo productivo*

El desarrollo de los países es, esencialmente, un proceso de cambio estructural. En su último período de sesiones (San Salvador, 26 al 32 de agosto, 2012) la CEPAL enfatizó que el cambio estructural es también fundamental para reducir las brechas y avanzar hacia una mayor igualdad,

y que para ello, las políticas de desarrollo productivo son fundamentales (CEPAL, 2012b).

El cambio estructural se considera virtuoso cuando combina dos ámbitos interconectados: i) la mayor presencia relativa, tanto en la producción como en el comercio, de los sectores más intensivos en conocimiento; y ii) la diversificación hacia sectores con rápido crecimiento de la demanda interna y externa, de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones e importaciones crezcan de forma equilibrada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos (CEPAL, 2012b). En nuestro caso, consideramos que las políticas de desarrollo productivo deben jugar un papel primordial en la promoción de cambios estructurales que contribuyan a reducir los rezagos estructurales de las zonas rurales en materia de pobreza y desarrollo en general.

En la sección anterior se identificaron dos tipos de cambios estructurales en las economías rurales que han contribuido a reducir la pobreza. Un primer tipo de cambio estructural es el que se da mediante transformaciones al interior del sector agropecuario, cuando se desarrollan actividades agrícolas no tradicionales que generan mayor valor agregado, para aprovechar ventajas comparativas naturales (por ejemplo, clima) y oportunidades en los mercados internacionales. El segundo tipo es el que se da por la vía de la diversificación de la economía rural, ya sea mediante el desarrollo de articulaciones hacia adelante y hacia atrás con otros sectores económicos, o bien, a través del desarrollo de nuevas actividades productivas y de servicios (por ejemplo, turismo).

Los retos para las políticas de desarrollo productivo varían en función de los estadios de cambio estructural identificados en las economías rurales. Así, aquellos países con economías rurales agrarias tradicionales encaran el doble reto de reducir la pobreza rural y diversificar la economía rural. Y dada la alta importancia del empleo por cuenta propia y de familiares no remunerados en la agricultura, las políticas de apoyo a la agricultura familiar de pequeña escala deberían tener también una alta prioridad; de hecho, esas políticas deberían ser un eje articulador de las políticas para diversificar la economía rural. Un ejemplo de este tipo de políticas es el que ha sido impulsado en Brasil, favoreciendo a la agricultura familiar a través de programas de compras públicas de alimentos destinados a programas de alimentación escolar.

En las economías rurales con predominancia de la agricultura no tradicional, un reto importante es ampliar la diversificación de la base económica rural, de manera de lograr mayor valor agregado en la producción agropecuaria y mayores articulaciones productivas a partir de las cadenas agroalimentarias; por ejemplo, fortaleciendo la gobernabilidad de las cadenas agro-alimentarias y apoyando el desarrollo de actividades no agrícolas vinculadas a la agricultura, tales como el turismo rural. Ese tipo de políticas debería permitir la creación de más oportunidades de empleo fuera de la agricultura, especialmente para las mujeres y los jóvenes, los cuales tienden a mostrar relativamente poco interés en el empleo agrícola, especialmente cuando los niveles educativos se incrementan (Dirven, 2002). Las economías rurales más diversificadas enfrentan retos similares en términos de diversificación de la base económica rural y la promoción de encadenamientos, especialmente para incrementar la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

En los países con economías rurales en transición, el rango de opciones de política es más variado, dependiendo de las condiciones iniciales. Por ejemplo, políticas para reducir la pobreza y profundizar la diversificación de la economía rural, incluyendo el fortalecimiento de las actividades agrícolas ya existentes, podrían tener prioridad en países con mayor empleo fuera de la agricultura. Por otra parte, el desarrollo y fortalecimiento de los encadenamientos de la agricultura con otros sectores económicos podrían tener prioridad en países con una mayor proporción de empleo agrícola. Más aún, en todos los países en este grupo, la agricultura familiar de pequeña escala sigue siendo importante, por lo que también debería ser un sector prioritario para las políticas de desarrollo agrícola y rural. Pero, a diferencia de las economías agrarias tradicionales, las políticas para la agricultura familiar de muy pequeña escala deberían estar vinculadas con el objetivo de diversificar la economía rural; por ejemplo, políticas de desarrollo territorial rural, más que políticas sectoriales de desarrollo agrícola.

El cambio estructural en el mundo rural también puede promoverse a través de la introducción de nuevas tecnologías; por ejemplo, para motivar el desarrollo de nuevos emprendimientos, sobre todo para la población más joven y calificada (CEPAL-FAO-IICA, 2011). Una característica importante de las nuevas tecnologías —sobre todo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones— es que pueden permitir saltar etapas en términos de desarrollo tecnológico, abriendo “ventanas de oportunidad” para las economías rurales. Es el caso,

por ejemplo, de la rápida penetración de la telefonía celular en zonas rurales que no estaban conectadas por la red de telefonía fija. El acceso, la apropiación y el uso de esas tecnologías de la información y las comunicaciones forman parte de un sistema en que las complementariedades son fundamentales (CEPAL, 2012b). Sin embargo, para un mayor aprovechamiento de estas tecnologías, es necesario elaborar políticas que permitan enfrentar barreras de adopción tales como los bajos niveles de ingreso y de educación, así como la escasa participación de los productores en redes y cadenas de valor.

### **Políticas de mercado de trabajo y de protección social**

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.

La importancia creciente del empleo asalariado destaca la relevancia cada vez mayor que tendrán las políticas de mercado de trabajo, también en el medio rural (estas políticas típicamente han tenido un sesgo urbano), tanto de aquellas orientadas a incidir directamente sobre la calidad del empleo, como las de cumplimiento de la legislación laboral. También es importante destacar la incidencia del deterioro del mercado de trabajo sobre los ingresos laborales rurales, y por lo tanto sobre la pobreza rural, tema que fue tratado en el informe anterior (CEPAL-FAO-IICA, 2011).

Un estudio realizado por la FAO, con apoyo de la CEPAL y la OIT, sobre políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina (Soto y Klein, 2011, 2012), subraya que las características de las instituciones del mercado de trabajo y de los procesos laborales en las áreas rurales explican, en parte, las condiciones de pobreza de la población que vive y se emplea allí. Por ejemplo, debilidades en el diseño y aplicación de las instituciones del mercado de trabajo, el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las formas de contratación de la mano de obra, entre otras. El estudio también destaca procesos vinculados al mercado de trabajo que contribuyen a reproducir la pobreza de los trabajadores rurales, tales como el trabajo infantil y la discriminación hacia las mujeres. También influyen procesos tales como las migraciones internas e inter-

nacionales y los mecanismos de certificación laboral de productos.

Las políticas de mercado de trabajo son parte de un conjunto más amplio de políticas sociales que complementan las políticas de desarrollo productivo en la búsqueda de la igualdad, sobre todo en lo que respecta al empleo con plena titularidad de derechos (CEPAL, 2012b). Estas políticas son también fundamentales para garantizar que la reducción de brechas de productividad, la diversificación de la estructura productiva y el incremento agregado de la productividad, contribuyan a la reducción de brechas salariales y a la ampliación de la protección social por la vía contributiva. Además, la formalización del empleo rural y la mayor productividad del empleo asalariado, que acompañan los procesos de cambio estructural, facilitan diálogos entre los actores del mundo laboral rural, y ello contribuye a fortalecer la institucionalidad para avanzar en la plena titularidad de derechos sociales.

Finalmente, dos elementos destacados en las secciones anteriores apuntan a la importancia de las políticas de protección social en el medio rural: el incremento de la población mayor de 65 años, como resultado de los procesos de transición demográfica, y un factor relacionado, los altos niveles de pobreza entre los hogares que dependen de transferencias (o sea, hogares económicamente inactivos, pues no reciben ingresos laborales).

De esas situaciones dan cuenta los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay, tres países identificados con los mayores niveles de transición demográfica, con las más bajas tasas de incidencia de pobreza entre los hogares rurales, pero en donde las mayores incidencias de la pobreza se dan precisamente entre los hogares económicamente inactivos. La profundización de los procesos de transición demográfica y el incremento en la longevidad plantearán retos crecientes en materia de protección social, sobre todo en los ámbitos de ingresos y salud, que se agravan por los bajos niveles de afiliación a la seguridad social que todavía prevalecen entre la población rural activa (CEPAL, 2010).

### **Una gestión más integrada de las políticas públicas**

Como corolario a lo planteado en los acápites anteriores, se destaca la necesidad de una gestión más integrada de las políticas públicas en el mundo rural, incluyendo políticas que no fueron cubiertas en esta oportunidad. Algunos ámbitos que demandan mayor integración in-

cluyen: 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.

Lo anterior implica superar enfoques de políticas públicas que ven lo rural como equivalente de agrícola y lo productivo como algo separado de lo social. Estos enfoques se han venido desarrollando en la región como respuesta a los cambios que se han dado en mundo rural y a brechas que persisten —algunos de los cuales fueron reseñados en las secciones anteriores— y también como respuesta a la crítica en torno a la conveniencia de separar lo urbano de lo rural a partir de criterios residuales (por

ejemplo, lo rural es el residuo que resulta luego que se define lo urbano) (Dirven *et al.*, 2011).

Tales enfoques generalmente destacan la conveniencia de ver lo rural como una categoría espacial, y por ello se pueden identificar de manera genérica como enfoques territoriales del desarrollo rural. Dos características diferenciadoras de tales enfoques en el abordaje de los problemas son la concepción de una institucionalidad policéntrica (que implica trabajo en redes) y la multidimensionalidad. Visiones generalmente orientadas a promover una mayor legitimidad y transparencia de las acciones, promoviendo la descentralización y la desconcentración en la toma de decisiones y reconociendo la heterogeneidad que caracteriza al mundo rural (Echeverri y Sotomayor, 2010).

**Cuadro 12.** América Latina (15 países) Indicadores del mercado de trabajo rural, según país y por año  
(Miles y porcentajes)

Indicadores	Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Costa Rica		República Dominicana		Ecuador	
	2001	2007	2001	2009	2000	2009	2002	2010	2000	2009	2002	2010	2003	2010
<b>Total de empleo rural (Miles)</b>	1.832,8	2.119,0	14.419,8	16.133,1	673,1	743,6	4.518,1	4.344,9	554,4	742,9	1.032,8	1.195,2	2.015,7	2.131,7
<i>Agrícola (%)</i>	85,7	78,6	76,6	68,2	64,9	52,3	59,6	65,6	38,4	25,7	41,7	34,1	70,8	68,7
<i>No agrícola (%)</i>	14,3	21,4	23,4	31,8	35,1	47,7	40,4	34,4	61,6	74,3	58,3	65,9	29,2	31,3
<b>Hombres (miles)</b>	1.024,0	1.120,4	9.074,0	10.122,7	531,5	531,6	3.204,4	3.172,5	415,3	514,4	798,4	867,7	1.301,9	1.400,0
<i>Relativo al total (%)</i>	55,9	52,9	62,9	62,7	79,0	71,5	70,9	73,0	74,9	69,2	77,3	72,6	64,6	65,7
<i>Agrícola (%)</i>	86,9	76,7	80,1	72,7	72,4	59,7	72,1	76,7	46,8	33,1	51,6	44,1	73,1	72,1
<i>No agrícola (%)</i>	13,1	23,3	19,9	27,3	27,6	40,3	27,9	23,3	53,2	66,9	48,4	55,9	26,9	27,9
<b>Mujeres (miles)</b>	808,8	998,6	5.345,9	6.010,4	141,6	212,0	1.313,6	1.172,4	139,2	228,5	234,4	327,3	713,8	731,6
<i>Relativo al total (%)</i>	44,1	47,1	37,1	37,3	21,0	28,5	29,1	27,0	25,1	30,8	22,7	27,4	35,4	34,3
<i>Agrícola (%)</i>	84,3	80,7	70,8	60,6	36,7	33,7	29,0	35,5	13,1	9,1	8,2	7,9	66,6	62,2
<i>No agrícola (%)</i>	15,7	19,3	29,2	39,4	63,3	66,3	71,0	64,5	86,9	90,9	91,8	92,1	33,4	37,8
<b>Agrícola (miles)</b>	1.571,6	1.651,2	11.048,1	10.997,6	436,9	388,6	2.691,1	2.849,0	212,8	191,1	431,1	408,0	1.426,4	1.463,7
<i>Asalariados (%)</i>	5,3	4,2	22,7	24,7	62,4	67,0	39,3	34,3	59,1	64,5	13,9	14,8	31,6	33,1
<i>Empleadores (%)</i>	1,0	3,0	2,5	2,1	2,4	3,3	5,3	6,8	6,6	7,5	2,1	1,6	4,4	2,0
<i>Cuenta propia (%)</i>	35,7	33,3	44,8	51,2	30,4	28,3	42,0	46,7	26,5	23,8	79,3	79,3	33,1	37,3
<i>No remunerados (%)</i>	57,9	59,6	29,9	22,0	4,8	1,5	13,4	12,2	7,9	4,2	4,7	4,3	30,8	27,6
<b>No agrícola (miles)</b>	261,2	451,1	3.371,8	5.135,4	236,2	355,1	1.827,0	1.495,8	341,6	551,9	601,7	787,1	589,3	667,9
<i>Asalariados (%)</i>	42,8	47,2	69,5	72,5	74,8	75,6	43,1	36,3	70,9	71,5	52,8	51,0	61,1	64,2
<i>Empleadores (%)</i>	1,2	3,8	2,2	2,4	2,3	2,4	3,7	3,4	5,4	6,3	1,3	2,9	2,6	2,0
<i>Cuenta propia (%)</i>	41,4	35,1	23,1	21,6	21,5	21,3	44,1	52,7	21,8	20,2	44,4	43,8	30,2	27,8
<i>No remunerados (%)</i>	14,7	13,9	5,2	3,5	1,4	0,7	9,0	7,6	1,9	2,0	1,4	2,2	6,2	6,0

Indicadores	El Salvador		Guatemala	Honduras		México		Panamá		Paraguay		Perú		Uruguay
	2000	2010	2010	2001	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2010
<b>Total de empleo rural (Miles)</b>	858,1	854,6	2.690,2	2.442,8	1.183,1	1.761,0	14.688,7	16.328,1	337,3	500,1	1.100,2	1.231,1	4.324,1	5.846,7
<i>Agrícola (%)</i>	48,2	50,3	59,1	55,5	64,0	62,8	45,6	35,3	43,5	49,4	64,6	58,8	74,9	72,9
<i>No agrícola (%)</i>	51,8	49,7	40,9	44,5	36,0	37,2	54,4	64,7	56,5	50,6	35,4	41,2	25,1	27,1
<b>Hombres (miles)</b>	601,3	594,7	1.890,3	1.771,0	907,6	1.105,1	10.081,6	11.029,2	265,5	350,2	760,1	828,2	2.427,0	3.200,2
<i>Relativo al total (%)</i>	70,1	69,6	70,3	72,5	76,7	72,3	68,6	67,5	78,7	70,0	69,1	67,3	56,1	54,7
<i>Agrícola (%)</i>	63,9	64,6	70,3	67,3	78,4	76,2	54,5	44,7	53,5	58,0	71,0	64,0	79,4	75,3
<i>No agrícola (%)</i>	36,1	35,4	29,7	32,7	21,6	23,8	45,5	55,3	46,5	42,0	29,0	36,0	20,6	24,7
<b>Mujeres (miles)</b>	256,8	259,9	799,9	672,0	275,5	655,9	4.607,1	5.298,9	71,8	149,9	340,1	402,9	1.897,1	2.646,5
<i>Relativo al total (%)</i>	29,9	30,4	29,7	27,5	23,3	27,7	31,4	32,5	21,3	30,0	30,9	32,7	43,9	45,3
<i>Agrícola (%)</i>	11,3	17,4	32,6	24,6	16,6	27,5	26,1	15,8	6,5	29,3	50,3	48,2	69,2	70,0
<i>No agrícola (%)</i>	88,7	82,6	67,4	75,4	83,4	72,5	73,9	84,2	93,5	70,7	49,7	51,8	30,8	30,0
<b>Agrícola (miles)</b>	413,2	429,4	1.588,6	1.356,0	757,3	1.105,1	6.693,1	5.769,2	146,6	247,1	710,5	724,0	3.239,2	4.260,9
<i>Asalariados (%)</i>	37,4	39,9	31,8	37,9	31,2	26,8	39,9	45,1	29,2	26,4	13,6	11,3	14,7	14,0
<i>Empleadores (%)</i>	7,1	4,1	2,0	0,6	1,4	1,0	5,0	21,9	3,4	2,5	3,3	2,7	6,1	5,9
<i>Cuenta propia (%)</i>	35,1	31,6	29,7	37,0	45,2	50,1	34,6	17,9	54,1	71,1	54,4	57,5	40,2	43,0
<i>No remunerados (%)</i>	20,3	24,4	36,5	24,4	22,2	22,1	20,5	15,1	13,2	0,0	28,7	28,5	39,0	37,1
<b>No agrícola (miles)</b>	444,9	425,1	1.101,6	1.086,9	425,8	655,9	7.995,6	10.558,9	190,7	253,1	389,7	507,1	1.084,8	1.585,8
<i>Asalariados (%)</i>	57,1	57,8	49,1	56,0	46,4	41,5	60,4	70,8	64,4	62,5	51,5	58,5	38,8	49,5
<i>Empleadores (%)</i>	2,3	2,1	4,6	2,0	2,4	1,9	4,9	9,6	1,9	2,7	4,3	4,9	3,6	2,9
<i>Cuenta propia (%)</i>	34,6	32,8	30,7	33,0	40,7	44,7	27,1	14,0	32,2	34,7	38,2	30,8	50,9	41,5
<i>No remunerados (%)</i>	6,0	7,3	15,6	9,0	10,4	11,9	7,6	5,7	1,6	0,0	6,0	5,8	6,8	6,2

**Fuente:** Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, a partir del procesamiento de encuestas de hogares de los países facilitadas por la División Estadística de la CEPAL.

**Cuadro 13.**

América Latina y el Caribe: distribución de la Población rural por grupos de edad (Porcentajes)  
Período 1970-2010

Países	Grupos de edad	1970	1980	1990	2000	2010
Bolivia	0-14	44.8	44.3	43.6	42.6	38.9
	15-64	51.5	51.5	51.7	52.0	55.1
	65 y más	3.7	4.2	4.7	5.4	6.0
Brasil	0-14	46.2	42.9	40.7	35.4	32.7
	15-64	50.6	52.7	54.5	59.2	60.8
	65 y más	3.3	4.4	4.8	5.3	6.5
Chile	0-14	43.5	36.4	31.7	28.5	22.7
	15-64	51.3	57.6	61.6	63.2	66.8
	65 y más	5.2	6.0	6.7	8.3	10.5
Colombia	0-14	49.1	45.1	41.1	37.6	32.4
	15-64	47.6	51.1	54.6	57.7	61.9
	65 y más	3.3	3.8	4.2	4.7	5.7
Costa Rica	0-14	48.6	41.0	39.0	35.3	29.4
	15-64	47.5	55.0	56.7	60.1	65.1
	65 y más	3.9	4.1	4.2	4.6	5.5
Ecuador	0-14	45.9	46.0	42.7	38.5	34.3
	15-64	49.8	49.7	52.7	56.1	58.8
	65 y más	4.3	4.3	4.6	5.4	6.9
El Salvador	0-15	49.7	48.8	45.3	40.4	37.0
	15-65	47.9	48.4	51.0	55.2	58.1
	65 y más	2.4	2.8	3.7	4.4	4.9
Guatemala	0-14	46.5	47.4	47.9	48.5	47.5
	15-64	51.0	50.0	49.2	48.2	49.2
	65 y más	2.5	2.6	2.9	3.3	3.3
Honduras	0-14	49.5	49.5	48.8	46.3	41.0
	15-64	47.5	47.4	47.9	49.8	54.7
	65 y más	3.0	3.1	3.3	3.9	4.3
México	0-14	48.9	48.6	43.2	38.3	32.8
	15-64	47.4	47.5	52.2	56.0	59.7
	65 y más	3.7	3.9	4.6	5.8	7.4
Nicaragua	0-14	49.8	50.2	49.6	44.7	38.3
	15-64	48.1	47.5	47.5	52.1	57.8
	65 y más	2.1	2.3	2.9	3.2	3.9
Panamá	0-14	48.1	44.8	39.7	37.5	35.0
	15-64	47.9	51.0	55.5	56.8	58.1
	65 y más	4.0	4.3	4.7	5.7	6.9
Paraguay	0-14	49.7	46.9	45.9	42.5	38.1
	15-64	47.1	49.7	50.3	53.3	56.9
	65 y más	3.1	3.4	3.7	4.2	5.0
Perú	0-14	46.8	46.4	45.1	42.6	36.0
	15-64	49.4	49.6	50.8	52.9	58.9
	65 y más	3.8	4.0	4.1	4.6	5.1
República Dominicana	0-14	49.8	44.5	39.8	36.7	34.3
	15-64	47.5	52.5	56.2	58.0	59.3
	65 y más	2.7	3.0	4.0	5.3	6.4
Uruguay	0-14	29.3	27.6	25.6	24.3	22.3
	15-64	63.9	64.4	65.3	64.8	66.4
	65 y más	6.7	8.0	9.1	10.9	11.3
Venezuela	0-14	49.8	46.7	43.6	39.7	35.9
	15-64	46.9	49.5	52.3	55.3	57.7
	65 y más	3.4	3.8	4.2	5.0	6.4

Fuente: CELADE.

## Políticas e institucionalidad

Los Estados han enfrentado la crisis económica con diversos instrumentos, revalorizando el rol de la agricultura familiar

*El combate a los efectos negativos de la crisis alimentaria ha continuado marcando la pauta de prioridades agrícolas en la región. 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 en 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.*

### Hechos

- \* En diversos países de América Latina y el Caribe (ALC), la modernización del Estado ha significado la re-estructuración de los Ministerios de Agricultura y organismos dependientes. Ello se ha traducido en Ministerios de Agricultura con responsabilidades más acotadas y en el traspaso de varias funciones hacia otros Ministerios, complementando sus funciones entre ellos.
- \* Una de las oportunidades generadas a partir de la crisis alimentaria ha sido la corroboración del papel de la Agricultura Familiar como proveedor de alimentos, de materias primas para la agroindustria y generador de empleo agrícola. Así, se está revalorizando el espacio rural y la contribución de este segmento al desarrollo equilibrado de los territorios.
- \* En respuesta a las demandas por mayor participación de organizaciones de la sociedad civil, se han fortalecido algunos espacios de diálogo en el sector agropecuario en torno a la generación de políticas para la Agricultura Familiar, como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar -REAF- en los países del MERCOSUR, y el Programa Diálogo Regional Rural en Centroamérica, los que han contribuido al ejercicio de la ciudadanía de los agricultores.
- \* Diversos países de América Latina y el Caribe han fortalecido los lazos comerciales, fomentando con ello la integración regional. Este hecho podría constituirse en el punto de partida para la configuración de un bloque económico y comercial en la región.

## TENDENCIAS

### **Los Gobiernos continúan buscando soluciones y aplicando medidas ante la volatilidad de los precios de los alimentos**

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 (CEPAL/FAO/IICA, 2011). En el último año, destacan las siguientes:

- *Fomento a la producción de alimentos básicos en la pequeña agricultura:* a través de subsidios a insumos, asistencia técnica y apoyos a la comercialización. La mayoría de los países de la región ha implementado alguna de estas medidas, destacándose Centroamérica y México.
- *Apoyo a la inversión,* en el que destacan Bolivia y Perú, que establecieron programas para la adquisición de maquinaria agrícola. Asimismo, los países del Caribe han construido caminos y obras de riego y drenaje, necesarios para el desarrollo de la actividad agrícola.
- *Mejoría en el funcionamiento de los mercados agroalimentarios:* en Brasil, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Guatemala, se han establecido medidas tendientes a ampliar la capacidad de intervención del sector público en los mercados, como las compras directas y la búsqueda de nuevas fuentes de alimentos importados, entre otras.

En algunos países de la región, estas medidas coyunturales están siendo acompañadas por acciones más duraderas relacionadas con el incremento de la inversión en la agricultura y fortalecimiento del desarrollo rural, aunque todavía de manera incipiente. Parece lógico avanzar en estas medidas de mayor aliento, dado que actualmente la mayor parte de la población vulnerable habita en los espacios rurales de la región.

### **La política comercial comienza a privilegiar el intercambio intrarregional**

Los países han enfrentado el escenario de incertidumbre económica estableciendo medidas para mitigar el impacto negativo en sus territorios y profundizando el intercambio comercial regional, sin dejar de lado los compromisos extra regionales.

En los mercados internos, las políticas comerciales se han orientado a mitigar los efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos. Algunos países adoptaron medidas de corte temporal, como las orientadas a restringir la exportación de ciertos productos agrícolas; sin embargo, la tendencia observada es hacia la implantación de medidas de mediano y largo plazo, destinadas a insertar productos agrícolas en los mercados, especialmente de los sectores vulnerables. En ese contexto, algunos países han creado programas de promoción del consumo de productos locales, generados en su mayoría por pequeños agricultores, para disminuir la dependencia a las importaciones de alimentos. Adicionalmente, algunos países de la región están incorporando a la agricultura familiar como proveedora de alimentos de programas públicos de alimentación.

En el ámbito extrarregional, la región ha respondido a la creciente demanda de intercambio comercial con América del Norte, Europa, y Asia, a través de la suscripción de acuerdos bilaterales de diversa envergadura, entre los que destacan Costa Rica-China, Perú-Unión Europea, Estados Unidos-Colombia- y el TLC Colombia-Liechtenstein-Suiza. También se constataron avances significativos hacia la firma de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y Unión Europea, pronto a ser suscrito, y en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, en el que Chile y Perú formarán parte, junto a Estados Unidos, Australia y Singapur, entre otros.

La incorporación progresiva de los países de ALC a los acuerdos comerciales ha sido posible por la disminución de las barreras al comercio agrícola mundial, lo que se ha traducido en mejores condiciones de acceso a los mercados para los países de la región. Esta tendencia se observa también en los mercados internos a través de la disminución de los aranceles pagados por productos agrícolas importados (Sotomayor *et al.*, 2011).

El comercio intra-regional ha continuado fortaleciéndose, mediante la suscripción de los Tratados de Libre Comercio entre Perú - Costa Rica, México - Perú y México - Centroamérica. Adicionalmente, hubo avances sustanciales en las negociaciones de futuros acuerdos comerciales entre Perú y Venezuela, Guatemala y Perú, y Panamá y Trinidad-Tobago.

La búsqueda de acuerdos comerciales intra-regionales cobra mayor importancia en lo referido al intercambio de alimentos, el que si se continúa fortaleciendo contribuirá

a mejorar los índices de seguridad alimentaria, como también a mitigar los efectos de las crisis económicas sobre la población de la región.

### **La innovación agrícola: aún sin la prioridad que merece**

La región dedica un 0,6% de su Producto Interno Bruto (PIB) a financiar acciones de investigación y desarrollo (I+D), cifra que representa menos de un tercio de lo que destina Estados Unidos (2,8% del PIB). Esto deja de manifiesto que las acciones destinadas a I+D no constituyen prioridad en la región, aún cuando es evidente la necesidad de los países de contar con tecnologías para transformar su matriz agroproductiva y lograr el desarrollo del sector.

En los últimos años, las acciones de innovación agrícola en la región se han orientado hacia la búsqueda de rentabilidad de los negocios, lo que explica que la innovación se haya concentrado en la esfera privada, enfocando la investigación y las acciones de extensión hacia los agricultores exitosos y dejando a la pequeña agricultura marginada de las acciones de innovación. Este enfoque no ha permitido establecer en ALC un “carro de innovación” que asegure la inclusión de todos los actores involucrados en la cadena productiva y comercial de los países.

Aún cuando el panorama en innovación no es alentador en la región, existen excepciones, como Argentina, que cuenta con un centro de investigación dirigido a la pequeña agricultura (CIPAF<sup>18</sup>). Otros países, como Brasil y Uruguay han diseñado programas de investigación dirigidos a la agricultura familiar, al alero de sus centros de investigación agropecuaria (EMPRAPA e INIA, respectivamente).

La necesidad de revertir el magro estado de la innovación en la región quedó de manifiesto en el Encuentro de Ministros de Agricultura de las Américas (2011), en el cual los Ministros se comprometieron a impulsar innovaciones tecnológicas para integrar el sector agroalimentario, incluyendo a los agricultores familiares en las cadenas de valor, como también a fortalecer los sistemas de extensión, incorporando metodologías innovadoras de transferencia de conocimientos adecuadas a las diversas realidades de los productores.

<sup>18</sup> CIPAF: Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (<http://inta.gob.ar/unidades/140000/>)

### **Los países han fortalecido la institucionalidad de apoyo a la agricultura familiar, para mejorar su desempeño**

En los últimos años, los Estados de la región han ido reconociendo progresivamente la importancia de la agricultura familiar en la provisión de alimentos básicos y en la mitigación de las crisis económicas, así como también en el uso y mantención de prácticas agropecuarias sostenibles. Para mejorar la eficacia del apoyo a este sector, en los últimos años diversos países han creado programas destinados a dar apoyos especializados a los agricultores familiares, destacando el Plan de agricultura familiar en El Salvador, el Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la agricultura familiar en Paraguay, el programa MASAGRO en México, que promueve la producción de maíz y frijol en la pequeña agricultura, el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina de Guatemala y el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural –AGRORURAL– en Perú.

Otros países han creado y/o re-estructurado sus marcos regulatorios e institucionalidad. En Argentina se creó la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y en Uruguay se creó la Dirección General de Desarrollo Rural, instituciones destinadas a hacer efectivas las demandas de la Agricultura Familiar. En esta lógica, Costa Rica elaboró la Estrategia de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, en la que se declara la necesidad de contar con una institucionalidad para el sector. En Brasil, se introdujeron modificaciones a los marcos regulatorios existentes, creándose la ley N°12.188/2010, que establece la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y Reforma Agraria (PNATER) y el Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PRONATER).

En algunos países de la región, la creación o reingeniería de instituciones y programas especializados ha contado con la participación de organizaciones de base, lo que ha generado mayores vínculos y legitimación entre los gobiernos y estas organizaciones. Un ejemplo de ello lo constituye la CONTAG, -Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-, que representa a 20 millones de trabajadores rurales y ha estado presente en las discusiones con el gobierno de Brasil respecto a la coordinación de políticas públicas y su impacto en la agricultura. En Argentina destacan el Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF) y la Federación Agraria Argentina (AFA), que agrupan a pequeños y

medianos productores y que han participado en temas de coyuntura por la defensa de la agricultura familiar y el cooperativismo.

En forma complementaria a las iniciativas descritas, algunos grupos de países que han suscrito Tratados de Libre Comercio han impulsado programas destinados a fortalecer la vinculación entre los Estados y las organizaciones de agricultores familiares, estableciendo mecanismos novedosos de análisis de políticas destinadas a la pequeña agricultura. Dos ejemplos de ello lo constituyen la Reunión Especializada de Agricultura Familiar –REAF– órgano consultor del MERCOSUR, en donde participan representantes de 10 países de la región, y el Programa Diálogo Regional Rural en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de la Política Agrícola Centroamericana. Estas iniciativas han permitido identificar las principales variables que facilitan la integración de la agricultura familiar a los procesos de modernización.

### ***La inclusión social se sitúa como objetivo prioritario en diversos países***

Con el propósito de mejorar los impactos de las políticas y programas públicos en la implementación de los programas de reducción de la pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, diversos países de la región han creado marcos regulatorios de desarrollo e inclusión social. Tal es el caso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (2010), elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano, cuyo objetivo es promover la gestión participativa de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas, y que cuenta con un eje transversal de equidad e inclusión social en los territorios rurales. En forma complementaria, otros países han generado instituciones destinadas específicamente a la implementación de políticas de inclusión social, destacando en la región dos países de la comunidad andina: Ecuador, que creó el año 2008 el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y Perú, que creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el año 2011.

A través de estas iniciativas, dichos países esperan avanzar desde la implementación de programas temporales de alivio de la pobreza hacia acciones de corte intersectorial destinadas a mejorar el acceso de la población a oportunidades económicas y servicios de calidad, lo que, sin duda, será replicado por otras naciones de ALC. No obs-

tante, es importante considerar que para ello se requiere de mecanismos de articulación territorial adecuados, los que en diversos países de la región presentan serias debilidades en su funcionamiento.

### **PERSPECTIVAS**

#### ***La región profundizará la gestión pública basada en resultados, midiendo los efectos de las medidas de políticas implementadas***

Los procesos de modernización de la gestión pública avanzan cada vez más hacia la suscripción de compromisos que permitan revisar el avance de las medidas adoptadas. Parece ser cada vez más recurrente relacionar modernización del Estado con “Resultados de la Gestión”. Las administraciones públicas, ancladas en procesos que fijan sus objetivos en el cumplimiento de las normativas que determinan sus estructuras y funcionamiento, parecen estar quedando atrás; aún cuando mucho queda por hacer en esta materia.

La gestión basada en resultados se aplica en Chile hace varios años, donde se han ido mejorando los indicadores que determinan el efecto que las políticas públicas tienen sobre la sociedad. República Dominicana habla de “acuerdos de programa” sujetos a la revisión presupuestaria del Parlamento. Lo propio, en sus modelos de gestión, han hecho México (Recuadro 3), Trinidad y Tobago, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Colombia.

Así visto, la gestión por resultados está configurándose como una respuesta a la preocupación por encontrar la clave para liberar los procesos de desarrollo económico y social. Se busca de alguna manera el diseño y/o perfeccionamiento de mecanismos para optimizar el proceso de asignación de recursos, creando mayor valor público.

Otras áreas en las que se espera profundizar la modernización de la gestión pública son en aquellos procesos de cooperación y alianza con el sector privado, sobre todo en lo concerniente a la elaboración e implementación de estrategias nacionales de desarrollo, en donde es posible entender que la participación de determinados sectores, desde su concepción hasta su implementación, resulta clave.

Avanzar en la medición de los impactos se está transformando en el desafío de los gobiernos. Los resultados de

las diversas intervenciones sectoriales no sólo demandan evaluación y seguimiento; se hace necesario saber cuál es el grado de impacto que tienen sobre la calidad de vida de la población, sobre todo, en aquellos programas que intentan mejorar las condiciones para recibir un mayor ingreso e inserción sostenida y sostenible en la actividad económica. Si bien metodológicamente la medición de impacto presenta ciertas complejidades y un gasto en recursos de importancia, parece ser una buena forma de entender si los recursos dispuestos están teniendo el efecto esperado en el mejoramiento de las oportunidades de las familias más pobres. Para ello, se hará cada vez más necesario el diseño de líneas de base que permitan entender el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de determinados sujetos de atención.

### **Recuadro 3: La gestión pública por resultados en el gobierno mexicano**

MÉXICO SE HA CONVERTIDO en un país pionero en la región en cuanto al desarrollo institucional para la gestión pública con base en resultados. El 20 de enero de 2004 se promulga la Ley General de Desarrollo Social, sentando las bases para este modelo de gestión. La ley crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. CONEVAL, con una importante participación de destacados académicos, se convierte en la institución responsable de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 30 de marzo de 2006, por su parte, establece la obligatoriedad de todas las dependencias de “...realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.”

A partir de 2008, el país emprende nuevas reformas tendientes a mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público, para lo cual adopta el enfoque de presupuestación con base en resultados. Así, se instituye el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para dar seguimiento y evaluar sistemática-

### ***Los países de la región reconocerán progresivamente a la agricultura familiar como un sector fundamental para la solución de la crisis alimentaria***

Producto de los numerosos análisis que los países de la región efectuaron para dar solución o mitigar los efectos de la crisis alimentaria, quedó de manifiesto el rol fundamental que juega la agricultura familiar en la provisión actual y potencial de alimentos y materias primas, en la generación de ingresos, en la sostenibilidad de los recursos productivos, así como también en la mitigación del impacto de la volatilidad de los precios. Los organismos de cooperación reconocieron esta situación, incorporando a la agricultura familiar como uno de sus

mente las políticas y programas de las dependencias federales, contribuyendo así a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que lo instrumentan.

El CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública emiten cada año el Programa Anual de Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal, en el que participan despachos privados, universidades, y organismos internacionales. Para todos los programas de gobierno se han elaborado Matrices de Indicadores de Resultados, y se han desarrollado evaluaciones de diseño, funcionamiento y operación, y consistencia y resultados. En el caso de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la FAO ha colaborado con sus evaluaciones (<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/index.php>), así como con la capacitación de cuadros técnicos del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Fruto de este trabajo colaborativo entre SAGARPA y FAO, el CONEVAL ha otorgado a la SAGARPA reconocimientos de buenas prácticas por los trabajos realizados en: 1) Levantamiento de la línea de base los programas 2008 de SAGARPA, 2) Sistematización de levantamiento de línea base para la medición de indicadores de resultados y de impactos, y 3) Implementación de las matrices de indicadores para resultados de los programas de la SAGARPA en concurrencia de recursos en las entidades federativas.

principales ejes temáticos. Así, la FAO y el IICA sitúan a este sector como una de las áreas prioritarias que orientará sus agendas de mediano plazo en la región.

Con el propósito de aprovechar el potencial que la agricultura familiar posee, los países de la región fomentarán cada vez más los sistemas productivos de este sector para incrementar la producción de materias primas y alimentos y aminorar, así, los impactos de mayores y más volátiles precios; también, por el papel que la agricultura familiar juega en la mitigación y adaptación al cambio climático. Para su logro en un futuro cercano, se prevé que los países de la región concentrarán esfuerzos para superar los siguientes desafíos:

- *Desarrollo de la institucionalidad*, tendencia que ya se observa en la región, como se ha señalado en este capítulo, la que sin embargo aún no se expresa con fuerza suficiente en algunos países. La región en su conjunto buscará contar con un marco institucional y regulatorio adecuados a las necesidades de desarrollo de la pequeña agricultura.
- *Caracterización de la agricultura familiar*: un diseño óptimo de políticas públicas requiere conocer y dimensionar a sus sujetos de atención, por lo que los países de ALC intentarán mejorar los sistemas de información existentes acerca del sector al más breve plazo. Esta tarea toma mayor importancia al reconocer a la agricultura familiar como un sector ampliamente heterogéneo en cuanto a recursos humanos y productivos.
- *Fortalecimiento de la asociatividad y el cooperativismo*: en la región, la asociatividad de los agricultores familiares es aún incipiente. Los Estados continuarán promoviendo el diálogo con organizaciones de productores, para mejorar la pertinencia de las políticas e intervenciones, y contribuir a optimizar la gestión de negocios de los agricultores.
- *Impulsar el acceso a mercados e inserción en cadenas de valor*: Con el objetivo de fortalecer el papel que juega la agricultura familiar como proveedor de materias primas, los países de región promoverán acciones destinadas a establecer encadenamientos entre empresas agroindustriales y pequeños agricultores. En la región destacan algunas experiencias exitosas, como el Programa de Alianzas Productivas en Chile y en Colombia y la implementación de Negocios Inclusivos en Ecuador.

- *Propiciar la innovación y el acceso a tecnologías adecuadas a la realidad del sector*: Los países buscarán destinar recursos hacia la investigación de los sistemas productivos de la agricultura familiar, así como al diseño de metodologías novedosas de extensión.

Finalmente, se prevé que a través de la implementación de las acciones anteriormente descritas, el aporte de la agricultura familiar a la economía de los países de la región logrará visibilizarse en forma progresiva en la sociedad. La proclamación por parte de la ONU del Año Internacional de agricultura familiar en el 2014 contribuirá a ello, y logrará posicionar a este sector en las prioridades de los gobiernos de ALC.

#### ***El Estado continuará profundizando el sistema de compras públicas, generando oportunidades para la agricultura familiar como proveedor de alimentos***

Con el propósito de asegurar la disponibilidad de alimentos en la población, en diversos países de la región se han implementado sistemas de compras públicas. Para ello, algunos países han creado organismos destinados a comprar la producción de agricultores familiares. Es el caso de Nicaragua a través de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS). En esta línea, Brasil ha desarrollado el Programa de Adquisición Pública de Alimentos a la agricultura familiar (PAA). Adicionalmente, Brasil ha avanzado aún más, haciendo partícipe a la agricultura familiar del Programa de Alimentación Escolar. Para ello, ha garantizando por ley un porcentaje mínimo del total de compra de alimentos para este programa del 30% por parte del Estado a agricultores familiares (Ley No 11.947/2009).

La estrategia de vincular a la agricultura familiar como proveedor de programas de alimentación será adoptada por otros países. Así lo declararon conjuntamente los Ministros de Agricultura el año 2011, en la que destacan el rol fundamental que juegan los Estados para fortalecer a la pequeña agricultura por medio de las compras estatales de alimentos, lo que estimula la inserción de este sector en los mercados y posibilita que los agricultores comercialicen sus productos a precios justos.

Se prevé que el desarrollo de este tipo de iniciativas de compras públicas supere los límites nacionales, como el protocolo de acuerdo suscrito recientemente entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que extiende a esos países el Programa de Adquisición Pública de Alimentos

a la agricultura familiar brasileño y cuyo propósito es crear una red donde se posibilite el apoyo de un país a otro ante situaciones de emergencia alimentaria a partir del establecimiento de compras públicas en la agricultura familiar, iniciativa que podría ser replicada en el resto de la región.

El desarrollo de programas de compras estatales a la agricultura familiar, así como su continuidad en el tiempo generará la necesidad de intercambiar experiencias entre países y debatir propuestas conjuntas en relación al sector. Quedan por resolver múltiples desafíos en las áreas de inocuidad, asociatividad de los productores, diversificación de la producción, etc., algunos de los cuales podrán ser superados a través de la implementación de acciones mancomunadas entre países de la región.

#### ***Los países crearán sistemas de innovación más pertinentes a las diversas necesidades de la agricultura***

El impulso a la innovación de la agricultura en ALC requiere de una mirada más integral que la existente, debido a que en la generación de conocimientos para el agro interactúan múltiples actores, como centros de investigación, proveedores de insumos, universidades, y agricultores, entre otros, los que superan el límite sectorial de acción. En esta lógica, los países deberán realizar un rediseño de su institucionalidad, apostando por la creación de sistemas de innovación, en los que los programas de extensión agrícola formen parte fundamental del mismo y, por lo tanto, de la cadena de conocimiento agrícola.

El establecimiento de sistemas de innovación contribuirá a mejorar la competitividad del sector, a través de acciones coordinadas y pertinentes a la realidad de cada subsector, ordenando la oferta y demanda por innovación y, por lo tanto, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. En suma, contar con sistemas de innovación en la región aportará a una efectiva integración entre la investigación, los programas de extensión y la producción agrícola.

La necesidad de reducir la brecha de innovación existente con los países desarrollados, y entre sectores de agricultores al interior de los países, constituye una tarea prioritaria e ineludible para la región. Para su logro, las agendas de innovación incorporarán a la agricultura familiar en forma explícita. Ello implica un gran desafío, pues los sistemas deberán ser capaces de responder a las

necesidades de un sector heterogéneo y numeroso, con necesidades muy diversas. Dada la magnitud de este reto, los países concentrarán esfuerzos en recomponer y modernizar sus programas de extensión, adecuándolos a las necesidades de cada subsector, elaborando programas flexibles, diferenciados y pertinentes a las características de los agricultores. En ese sentido, destaca la experiencia del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina, con sus programas específicos de innovación y transferencia tecnológica para la agricultura familiar.

La participación del sector privado en los sistemas de innovación será cada vez más frecuente. Ello permitirá complementar esfuerzos, incrementar la cobertura de los sistemas de innovación, y mejorar sus condiciones de equidad, priorizando los recursos públicos hacia los sectores más vulnerables.

#### ***Los Estados progresarán en la elaboración de medidas para un acceso a la tierra con mayor equidad***

A nivel mundial se constata una gran presión por el uso de la tierra, debido principalmente al crecimiento de la población y el nivel de consumo, la demanda por biocombustibles y los efectos del cambio climático. Esta presión se ha traducido en un incremento de la demanda y, en algunos países, en una progresiva tendencia a la concentración de la tierra. En este nuevo escenario, los países de la región requerirán hacer ajustes en los marcos legales de tenencia de la tierra y establecer o reformular políticas de tierras.

La región deberá abordar los desequilibrios estructurales en el acceso a tierra. Esta situación ha tomado una importancia tal que en mayo de 2012, los países miembros de FAO adoptaron las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Dichas Directrices constituyen un instrumento rector a nivel mundial, estableciendo principios y estándares que ofrecen orientación práctica a los gobiernos, a la sociedad civil y al sector privado sobre el tema, incluyendo tópicos como el acceso y el uso de los recursos, los mercados y las inversiones en los aspectos de tenencia de la tierra. Este documento será de gran utilidad para la formulación de estrategias, políticas y legislaciones relativas a la concentración y competencia por el control de los recursos naturales.

### ***La esfera extrasectorial tendrá mayores responsabilidades en el desarrollo de la agricultura.***

En la región, la crisis alimentaria ha facilitado la visibilidad de la agricultura y sus efectos sobre las economías de los países. Los Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de la región muestran una creciente preocupación por los efectos inflacionarios, cambiarios y de déficit público generados por el comportamiento del mercado de los alimentos. Adicionalmente, los gobiernos destinan esfuerzos a estudiar los posibles efectos de restricciones comerciales a productos agrícolas que siguen prácticas identificadas como no sostenibles.

Se espera así, en un futuro cercano, que en los Estados de la región surjan políticas agrícolas que consideren la participación de organismos gubernamentales extrasectoriales que complementen la labor de los Ministerios de Agricultura, y que cuya implementación se traduzca en mejoras sustantivas de la calidad de vida de los productores agrícolas.

### ***La región avanzará hacia acciones efectivas y oportunas de adaptación y mitigación al Cambio climático.***

Los países de la región continuarán desarrollando la institucionalidad necesaria para enfrentar el cambio climático. Centroamérica, el Caribe y la Comunidad Andina cuentan con estrategias regionales de cambio climático. A ello se suma que, actualmente, algunos países están elaborando estrategias nacionales sectoriales de cambio climático (Nicaragua, Chile, Uruguay y Perú). Ambos instrumentos constituyen valiosas medidas que debieran generalizarse en la región, puesto que establecen bases sobre las cuales elaborar las políticas, así como coordinar y priorizar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático para la agricultura.

Las medidas preventivas se irán imponiendo sobre las medidas de emergencia. En este sentido, las acciones tendientes a la gestión de riesgos de desastres (como la reciente ley promulgada en Colombia) marcarán la pauta en la agenda de cambio climático.

Los países deberán avanzar en la eliminación de subsidios que afecten en forma negativa al medioambiente, y crear medidas y tecnologías para disminuir emisiones de gases de efecto invernadero. Este ámbito debe ser impulsado, pues está aún en ciernes. De hecho, México es el único país de la región que cuenta con una ley, de reciente

promulgación, destinada a la reducción paulatina de las emisiones de dióxido de carbono. Brasil también presenta avances en esta materia, a través del programa Agricultura Baja en Carbono (Plan ABC, 2010) destinado a establecer metas voluntarias de reducción de Gases de Efecto Invernadero en los agricultores.

El intercambio de información entre países será cada vez más frecuente, previéndose la adopción de medidas mancomunadas para enfrentar los impactos del cambio climático y reducir sus efectos negativos. Esta tendencia se podrá materializar a través del establecimiento de políticas, programas, sistemas de vigilancia y de alerta fitozoosanitarios bilaterales o subregionales en torno al tema.

La agricultura familiar será objeto de medidas especiales para adaptarse al cambio climático, debido a las condiciones de vulnerabilidad climática en las que vive una parte de su población. En este sector, las acciones estarán destinadas al promover el manejo sostenible de los sistemas productivos.

A nivel nacional, se espera una mayor integración público-privada para definir las acciones prioritarias a seguir en las agendas de cambio climático.

Finalmente, y como parte de la estrategia de adaptación, los países promoverán acciones tendientes a lograr un cambio cultural en los ciudadanos respecto al cambio climático y sus efectos sobre la agricultura.

### ***Los países mejorarán los procesos de descentralización del sector agrícola, fortaleciendo la institucionalidad local***

En la última década, la mayor parte de los Estados de la región fueron sometidos a profundos procesos de modernización, en donde la descentralización constituyó la gran apuesta para mejorar la gestión de los gobiernos y generó expectativas en los ciudadanos. No obstante, en muchos países, este proceso ha sido problemático, prevaleciendo en la actualidad altas dosis de centralismo y una débil coordinación de políticas entre los distintos Ministerios. A ello se suma que, en muchos casos, los gobiernos locales no cuentan con los recursos y/o con las capacidades suficientes para ejecutar las funciones que se les atribuyen, lo que les impide realizar una adecuada coordinación vertical de las políticas.

La optimización de los procesos de descentralización en el sector agropecuario constituye una tarea ineludible al

más breve plazo. Ello obliga a que los países se aboquen a superar los siguientes desafíos en el futuro cercano:

- *Fortalecimiento de la institucionalidad local*, lo que posibilitará un mejoramiento de las capacidades físicas y profesionales existentes, como también incrementos presupuestarios para un adecuado cumplimiento de sus funciones.
- *Definición de funciones institucionales*, lo que permitirá delimitar los campos de acción de cada institución, definiendo facultades políticas y técnicas, así como también visualizar posibles complementariedades y sinergias interinstitucionales.
- *Generación de nuevas instituciones “flexibles”*, las que podrán adecuar sus estructuras, de manera de responder en forma óptima a las diversidades de los territorios.
- *Definición del territorio como la unidad de planificación territorial*, lo que se traducirá en el establecimiento de agendas territoriales y de “acuerdos de gestión” de diversa índole con los niveles superiores, que formarán parte integrante de las agendas de gobierno y contribuirán a visibilizar y expresar las potencialidades del territorio.
- *Desarrollo de mecanismos de coordinación y control entre todos los niveles de gobierno*, lo que permitirá un uso más eficiente de los recursos públicos, aportará a la transparencia de la gestión y a la coherencia de las intervenciones públicas.
- *Creación de espacios de participación ciudadana* en todos los niveles de la gestión pública, lo que validará la gestión de los Estados en todos los niveles, así como construirá visiones compartidas del sector en el futuro.

La materialización de estos desafíos permitirá a los Estados contar con una base institucional local fortalecida y articulada con los distintos niveles de gobierno. Ello contribuirá a mejorar la gestión pública, a generar procesos de desarrollo económico y, por lo tanto, a reducir los niveles de pobreza en los territorios.

Finalmente, es importante considerar que la profundización de los procesos de descentralización requerirá de apoyo al cambio cultural que implica la modificación de la lógica histórica de trabajo de tipo centralista y sectorial

de los cuerpos técnicos de los niveles centrales, a otra caracterizada por el diseño de líneas de acción que serán materializadas en programas diseñados y operados por el nivel territorial.

### **RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS**

#### ***Mejorar los procesos de gobernanza y gobernabilidad democrática, a través de impulsos a la participación en las decisiones de política***

En la Región se está asistiendo a un cambio importante en el paradigma del desarrollo. Antes se buscaba limitar los efectos regresivos de los modelos económicos; ahora existe un interés por transformar el sistema económico, donde lo social ya no es un elemento más, sino el eje estructurador. En este contexto, la participación ciudadana juega un papel central.

Sin embargo, una buena gestión de gobierno es una tarea difícil de alcanzar, más aún en países en desarrollo. Al analizar el funcionamiento de países que ostentan los mejores índices de gobernanza, se observa un factor común en su gestión: han incorporado a agentes relevantes en la toma de decisiones, participando en este proceso diversos actores representativos de la sociedad civil, del mercado y del Estado. Los sectores público y privado se están vinculando progresivamente en la formulación y ejecución de las políticas. Queda de manifiesto, entonces, la necesidad de la región de incrementar la participación en las decisiones de todos los sectores sociales, especialmente los hasta ahora marginados. Esto cobra mayor sentido en el sector de la agricultura familiar, el cual en la mayor parte de los países de la región ha quedado excluido del proceso de formulación de políticas. El fortalecimiento de la representatividad de este sector constituye un factor determinante para impulsar y validar políticas y programas para la agricultura.

La adopción de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional representa un instrumento para poder reforzar los aspectos de una buena gobernanza en la tenencia; esto puede repercutir directa e indirectamente en el mejoramiento de los índices de buena gobernanza en la agricultura familiar.

En la región ya se observan algunos avances en materia de mejoría de la representatividad en el sector agropecuario, como la Reunión Especializada de agricultura

familiar (REAF) y el Programa Diálogo Regional Rural, ya mencionados en este capítulo, y en los que participan los gobiernos y representantes de agricultores familiares de los países y discuten y proponen políticas públicas destinadas al sector rural. A nivel nacional, destacan la Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural de Costa Rica 2010 – 2021, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010 – 2016 de Argentina, y el Plan de Acción Estratégico del Sector Alimentario 2010-2014 de Panamá, elaborados a partir de una visión público-privada consensuada y de largo aliento. Otro ejemplo lo constituye la Política Nacional de Extensión de Brasil, elaborada con participación de actores relevantes de la sociedad civil. Sin duda, espacios de participación como éstos deben seguir abriéndose en la región, contribuyendo a mejorar los niveles de equidad y a la validación de las políticas en los grupos de interés.

### ***Propiciar la construcción de políticas para la agricultura con un horizonte a largo plazo***

El desarrollo de la agricultura en la región es un desafío complejo que requiere superar problemáticas de diversa índole, muchas de las cuales superan el ámbito de acción de la institucionalidad agrícola. Los países, entonces, deben enfrentar este complejo desafío con una visión de Estado más integral y sólida, concentrando esfuerzos hacia la construcción y coordinación de políticas y estrategias de largo aliento, coherentes en todos los ámbitos concernientes al desarrollo de la agricultura. Para ello, es necesario que los gobiernos fortalezcan la planificación estratégica y cuenten con definiciones precisas de funciones de las instituciones involucradas.

En este nuevo entorno se torna cada vez más fundamental que los gobiernos impulsen y coordinen el trabajo intersectorial, dirigiendo el diseño de “políticas para el desarrollo de la agricultura”, las que incluyen políticas generadas por otros sectores que influyen en el desempeño de la agricultura y no sólo las “políticas agrícolas” o propias del sector.

### ***Gestión pública con base en resultados: un difícil, pero necesario, desafío de largo aliento***

La implantación de un modelo de gestión por resultados exige una serie de transformaciones al interior del Estado, así como también del desarrollo de capacidades que lleven a cabo esta metodología en forma óptima. La adopción efectiva de la gestión por resultados no es fácil, debido a

que requiere de un cambio en los cuerpos técnicos de las instituciones hacia una cultura de resultados.

Se recomienda a los Ministerios motivar a sus cuadros técnicos y altos mandos en las ventajas de esta nueva forma de gestión pública, así como también capacitarlos en la metodología a utilizar. Los funcionarios calificados se pueden constituir en valiosos agentes de cambio al interior de sus instituciones, contribuyendo a la instalación efectiva de este sistema.

### ***Potenciar el diseño de políticas agrícolas diferenciadas, adecuadas a la realidad de cada subsector***

Con el fin de lograr un desarrollo de la agricultura más equitativo y sustentable, se hace cada vez más imperativo que los países de la región reconozcan la heterogeneidad social y económica del sector agrícola y la necesidad de elaborar políticas y programas diferenciados, pertinentes a la realidad de cada sector. Esto cobra particular importancia en el caso de la agricultura familiar, para materializar el gran potencial que posee este sector en la producción de bienes y servicios. Cabe señalar que todavía son pocos los países de la región que cuentan con políticas y/o programas destinados especialmente a la agricultura familiar.

El diseño de políticas diferenciadas y pertinentes se sustenta en un conocimiento profundo de cada sector que conforma la agricultura. La mayor parte de los países no cuenta con estudios de caracterización, lo cual es más frecuente en el sector de agricultura familiar. Por ello, se recomienda contar con estudios tendientes a cuantificar el aporte de la agricultura familiar en la economía de los países, así como realizar tipologías de productores y sus principales demandas y brechas de competitividad.

### ***Fomentar el uso de TIC que permitan fortalecer la capacidad de respuesta de la institucionalidad pública***

Las ventajas que conlleva la adopción de TIC en la modernización de los Estados son conocidas, siendo una de las más valoradas la contribución a la transparencia de la gestión de los gobiernos. Las TIC juegan también un rol fundamental en la planificación, seguimiento y medición de resultados, a través de sistemas modernos de recolección y procesamiento de datos y generando diversos indicadores del sector agrícola y rural. No obstante, los avances en la región son muy variados, pero

en general, aún queda camino por recorrer, especialmente en los países de Centroamérica y Caribe.

Diversos países han implementado políticas de fomento de estas tecnologías, como las Estrategias Nacionales de Gobierno Electrónico de Colombia, Chile, Uruguay y Argentina (CEPAL/FAO/IICA, 2011). No obstante, en la región se ha constatado que en las instituciones del sector agropecuario, la adopción de estas estrategias ha sido más lenta respecto de otros organismos del Estado. Los países que aún no adoptan estas tecnologías deben elaborar normativas que promuevan su uso y que consideren a la totalidad de la institucionalidad del Estado.

Los países deben mejorar la orientación de estas tecnologías hacia los usuarios finales. Para ello, se recomienda mantener actualizadas y con información fiable las páginas web de las instituciones, así como estructurarlas en forma amigable. Asimismo, los países deben destinar esfuerzos hacia la realización de trámites vía web, ámbito en el que existe una gran brecha con respecto a los países desarrollados. Además, los gobiernos deberán avanzar rápidamente en la implantación de la firma electrónica para incrementar la prestación de servicios públicos en línea. Para ello, se recomienda revisar los casos de Colombia, Chile, Uruguay, México y El Salvador, quienes muestran un nivel de servicios estatales ofrecidos a través de páginas web superiores al promedio de países desarrollados (CEPAL/FAO/IICA, 2011).

Otro ámbito de acción en los que los países pueden acercarse al usuario final es generando servicios de mensajería vía celular, como el Sistema de Agro Mensajes en Costa Rica, o el Sistema de Alerta de Riesgos Meteorológicos de México. Se recomienda, además, establecer programas de certificación sanitaria electrónica para facilitar la comercialización de productos agropecuarios.

Por último, dos elementos que no deben ser descuidados son establecer programas de alfabetización digital, y dotar a las zonas rurales de infraestructura adecuada para el uso y masificación de TIC. Estos hasta la fecha están aún en ciernes en la mayoría de los países de ALC.

### ***La innovación: más que un desafío, un requerimiento para consolidar el desarrollo de la región***

El desarrollo de la agricultura está condicionado a la disminución de la brecha de innovación que ALC mantiene

respecto de los países desarrollados. Para materializar este gran desafío, se recomienda orientar la innovación hacia los siguientes ámbitos: incremento de la productividad agrícola, agregación de valor a los productos exportables, investigación de los sistemas productivos de la agricultura familiar, fomento a la especialización de recursos humanos para la innovación y generación de empleos para absorber a estos profesionales calificados y evitar su migración, entre otros.

La implementación de políticas de fomento a la innovación se traducirá en incrementos de los índices productivos e ingresos, creación de nuevas tecnologías adaptadas a la realidad de los países y sectores del agro, mejoría de la sustentabilidad socio económica y ambiental de los sistemas productivos y disminución de los índices de pobreza e inequidad.

### ***Profundizar el comercio intra-regional, contribuyendo a desarrollar la agricultura con equidad en la región***

En el actual escenario de vulnerabilidad económica y de inseguridad alimentaria que experimentan diversos países de la región, el impulso al comercio agrícola intra-regional surge como una alternativa válida para superar esta situación. El comercio entre países contribuirá a que los países de la región cuenten con un suministro de alimentos más estable y fluido.

El intercambio comercial cobra mayor importancia si se considera a los productos generados por la agricultura familiar como parte de la canasta de intercambio. Para lograr una efectiva inserción de este sector en la integración regional, se recomienda incorporar a las organizaciones de la agricultura familiar en las negociaciones comerciales, asegurando que los intereses de los pequeños productores sean debidamente considerados.

Se hace necesario además que se analicen las trabas legislativas que pudiesen afectar un comercio fluido entre los países. En este contexto, resulta fundamental que los países concentren esfuerzos hacia la elaboración de políticas agrícolas comunes, que resulten en una mayor integración regional. Ello forjará el camino para que en conjunto los países promuevan modelos de desarrollo equitativos, en condiciones de competencia más equilibradas.

## CONCLUSIONES

La crisis alimentaria ha dejado de manifiesto que la región se encuentra en un punto de inflexión, en el que los países deben enfrentar los impactos negativos del escenario actual, y en forma simultánea, avanzar en lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo inclusivo y sostenible de la agricultura. En la práctica, esto se traduce en la aplicación de medidas coyunturales, las que en forma paulatina deben ser reemplazadas por políticas y programas de mayor aliento.

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. 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 gene-

rar 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.

Especial atención merece el fortalecimiento del trabajo conjunto de los países, principalmente en lo que respecta a profundizar la integración comercial y al establecimiento de estrategias y políticas articuladas de protección fitosanitarias y de mitigación y adaptación al cambio climático, lo que aún es incipiente.

El camino por recorrer lo debe trazar cada país, de acuerdo a su realidad agroproductiva. Por lo tanto, será voluntad de las naciones destinar esfuerzos a mejorar la gestión agrícola de sus gobiernos y a mancomunar esfuerzos en pos del desarrollo inclusivo y sostenible de la agricultura en la región.



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

# Tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe

Buscando nuevos enfoques para hacer frente a una compleja dinámica estructural

*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 ella se suma la discusión conceptual sobre “acaparamiento de tierras”, que hoy ocurre bajo diferentes regímenes de propiedad y mediante distintos mecanismos de obtención (compra, arrendamiento, agricultura por contrato). ¿Son los marcos legales e institucionales los adecuados para hacer frente a la actual dinámica de tierras?*

## Hechos

- \* Cambios en la estructura agraria: la agricultura regional sigue experimentando un proceso de cambio estructural, que incluye procesos de minifundización y de concentración de tierras. El antiguo latifundio, basado en relaciones de producción semi-feudales, ha dado paso a grandes empresas capitalistas insertas en los circuitos del comercio internacional, mientras que la pequeña propiedad experimenta un proceso de fragmentación, originado por ventas y herencias. En algunos países, las tensiones entre campesinos con o sin tierras y grandes propietarios se siguen manifestando con fuerza. Adicionalmente, este fenómeno se ha asociado con nuevos problemas, tales como los conflictos armados y el narcotráfico, haciendo más compleja la gobernabilidad de la sociedad rural.
- \* Irregularidad de la tenencia: en la mayoría de los países, una gran cantidad de explotaciones agrícolas no posee títulos de propiedad -fenómeno que es particularmente marcado en los países del Caribe y en las zonas de frontera agrícola de los países de Centroamérica y América del Sur-, lo que frena la inversión, genera conflictos sociales e impide generar adecuados planes de ordenamiento territorial, entre otras limitaciones.
- \* Acaparamiento de tierras (Land grabbing): la escasez de suelos en el mundo ha estimulado el interés de países extranjeros y de grandes compañías internacionales por comprar tierras en la región, de modo de asegurarse el aprovisionamiento de alimentos en el futuro. Este fenómeno ha desplazado a la población local, generando un nuevo tipo de latifundio y problemas de soberanía territorial.
- \* Desplazamientos transfronterizos de empresas y productores agrícolas: la integración comercial entre países también ha provocado el desplazamiento espontáneo de empresas agrícolas y de productores de todos los tamaños, que se instalan en los países vecinos para complementar los procesos productivos en sus países de origen (las empresas) y/o para buscar nuevas oportunidades (los productores).

- \* Nueva identidad indígena: en muchos países de la región se observan procesos de reivindicación de tierras por parte de grupos indígenas, que se desarrollan en forma paralela a la constitución de la identidad indígena por medio de un proceso político y legal. Entre otras cosas, esto implica una nueva posición de los pueblos indígenas respecto del resto de la sociedad, que se traduce en una reivindicación de los territorios y sus recursos en base a derechos ancestrales.
- \* Presión de las ciudades y las actividades industriales sobre el suelo agrícola: el avance de las ciudades y los requerimientos de suelo de otras actividades (industria, comercio, turismo, infraestructura) está implicando la rápida pérdida del recurso suelo.
- \* Recambio generacional y des-ruralización de la sociedad: las nuevas oportunidades que brindan

las ciudades han generado procesos de migración de los jóvenes rurales, que se suman al envejecimiento de los jefes de hogar. Este fenómeno plantea nuevos desafíos en términos de revitalización de los territorios rurales y de instalación de jóvenes agricultores que optan por la vida en el campo.

- \* Nuevo rol del espacio rural: a partir de los años noventa se ha generado un cambio en la percepción del espacio rural y del rol de la agricultura. Ello se traduce en el surgimiento de una visión "post-productivista", en donde el concepto de multifuncionalidad ocupa un lugar central: se busca generar bienes y servicios que vayan más allá de la producción de alimentos y fibras, tal como el turismo, la mantención del paisaje, la generación de productos recreacionales, la artesanía, el comercio o la conservación de la biodiversidad.

## INTRODUCCIÓN

La profunda transformación de la economía mundial está cambiando los términos de la discusión acerca del futuro de la agricultura de la región. Pareciera 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.

Esta nueva etapa también está íntimamente relacionada a graves procesos de deterioro ambiental que se observan en el agro de la región: la presión sobre el recurso tierra ha generado una fuerte ampliación de la frontera agrícola en aquellos países en donde todavía hay grandes extensiones de bosques, generando agudos procesos de deforestación

y de pérdida de biodiversidad<sup>19</sup>. Adicionalmente, la presión sobre la tierra en áreas agrícolas consolidadas ha intensificado la rotación de suelos, originando procesos de erosión, salinización y pérdida de fertilidad, además del deterioro de otros recursos naturales asociados, entre los cuales sobresalen el agua y la biodiversidad.

En este contexto, la problemática sobre la propiedad y el uso de la tierra también experimenta un proceso de redefinición: los antiguos ejes minifundio-latifundio, mercado interno-mercado externo, atraso-modernización, que caracterizaron el debate sobre la tierra en América Latina y el Caribe, han sido superados por otro paradigma, que incluye por supuesto a los temas históricos sobre el acceso a la tierra, pero que va más allá, haciéndolo todavía más complejo. Este paradigma adopta características propias según la realidad de cada país y de cada subregión de América Latina y el Caribe, pero existen rasgos comunes que se repiten una y otra vez. Para efecto del análisis se separará la realidad de los países de América Latina de aquellos del Caribe, pues cada subregión tiene una historia agraria específica, además de otras particularidades geográficas y culturales.

<sup>19</sup> Sobre este fenómeno, véase la sección sobre Bosques del presente informe.

# El problema de la tierra en América Latina

## TENDENCIAS

### *Evolución de la estructura agraria*

La región cuenta con millones de pequeñas explotaciones campesinas que coexisten con medianas y grandes explotaciones, generando una estructura agraria muy heterogénea, en la que se reproduce un esquema de desigualdad en la distribución de activos que perpetúa y acentúa las brechas de productividad. Este hecho ha sido parte central del debate agrario que se desarrolló a lo largo de todo el siglo xx y con seguridad seguirá siendo parte central de la agenda de políticas públicas y de las discusiones y conceptualizaciones sobre el desarrollo de la región.

¿Está en marcha este proceso de transformación estructural en América Latina? Es difícil responder a esta pregunta desde el punto de vista de la estructura agraria, pues muchos países no han elaborado censos agropecuarios desde los años noventa<sup>20</sup> y la información disponible (por ejemplo, de encuestas agrícolas y de hogares, censos de población) no permite llegar a resultados concluyentes, ya sea porque las encuestas tienen un carácter parcial o porque los censos de población no dan cuenta de las dinámicas productivas. Es probable que algunos países cuya estructura agraria está muy fragmentada, en donde predominan las pequeñas propiedades, estén iniciando un proceso de que tiende a la concentración de tierras, que es consecuencia de la búsqueda de una mayor rentabilidad (economías de escala) y de procesos de crecimiento económico capaces de absorber a la población rural que migra a la ciudad.

Eso es lo que se infiere de los datos del reciente Censo Agropecuario y Forestal realizado en Chile, que señalan que en los últimos diez años se produjo una disminución

<sup>20</sup> Es deseable, según las recomendaciones de Naciones Unidas, realizar censos agrícolas cada 10 años. Sin embargo, en la región se registran notorios retrasos: el último censo agropecuario se realizó en 1970 en Colombia, en 1984 en Bolivia y Costa Rica, y en 1994 en Perú, sólo por mencionar algunos ejemplos. Parte de este retardo se debe a situaciones de conflicto interno (conflicto armado en Perú en la década de los noventa y aún vigente en Colombia), como también a la carencia de recursos económicos y de capacidades técnicas.

de 9% en el número total de explotaciones censadas, con caídas del 20% en algunas regiones de agricultura moderna orientadas a la exportación (INE, 2007). Otro tanto ha sucedido en Argentina, en donde el número de explotaciones agrícolas disminuyó en un 20,8% entre 1988 y 2002 (INDEC, 2009). En Brasil se aprecia una reducción de 10,7% en el número de explotaciones entre 1985 y 2006 (IBGE, 2006), mientras que el reciente Censo Agrícola, Ganadero y Forestal de México señala que entre 1991 y 2007 hubo un incremento del 7,8% en el número de unidades de producción, al pasar de 3,8 a 4,1 millones las explotaciones agrícolas censadas. Estos datos señalan que las fincas mexicanas han continuado subdividiéndose, sea por ventas o por herencias, lo que ha llevado a que la superficie promedio de las unidades de producción se haya reducido entre ambas fechas de 8 a 7,3 hectáreas (INEGI, 2007; De la Madrid, 2009). Uruguay ha pasado desde un máximo de 86.928 explotaciones en 1961 a 57.131 en el 2000, con una fuerte pérdida concentrada en el segmento de las explotaciones menores a 99 hectáreas (96 % de esta disminución) (Piñeiro, 2011). Este proceso se ha acompañado de un fuerte aumento en el precio de la tierra, pues se ha pasado desde un valor promedio de US\$ 448 la hectárea en el año 2000 a un valor de US\$ 2.633 en el año 2010 (MGAP, 2011). En un contexto de fuerte dinamismo del mercado de tierras, es previsible que esta tendencia se acentúe cuando se disponga de las cifras del Censo Agrícola de 2011.

Las cifras argentinas, brasileñas, chilenas y uruguayas sugieren que quizás nos aproximamos a un punto de quiebre, a una fase diferente en donde se generan nuevas sinergias entre la agricultura y las actividades económicas urbanas, como la industria y los servicios. Las cifras mexicanas indican que se profundiza el proceso de minifundización. Estas dos tendencias resumen la dinámica estructural que se observa en el mercado de tierras en la agricultura latinoamericana.

### *Acceso a tierras*

¿Qué aspectos nuevos debe considerar una política de tenencia de tierras y de recursos naturales, en el contexto actual de América Latina? Después de las siete reformas agrarias "profundas," protagonizadas por México (1910-28), Bolivia (en los años 50), Cuba (en los años 60),

Chile (1964-73), Perú (en los años 70), Nicaragua (en los años 80) y El Salvador (en los años 80), el tema ha vuelto a emerger en la región, especialmente en Brasil, y en menor medida en Bolivia, Venezuela y Paraguay (Baranyi *et al.*, 2004).

Desde su regreso a la democracia en 1985, Brasil ha emprendido una reforma agraria en forma activa, que considera expropiaciones, compra directa, destinación de tierras públicas y reconocimiento legal de tierras ocupadas. Dicha reforma se explica por la existencia de extensos territorios de frontera agrícola, de muchas grandes propiedades improductivas y de movimientos sociales activos, que luchan por la tierra. Por otra parte, la idea de una reforma agraria cuenta con un sólido respaldo político y con el apoyo de las clases medias urbanas, que ven en este proceso una forma de implantar reformas sociales para disminuir la pobreza e incrementar el tamaño del mercado interno. Es así como el área incorporada al programa de reforma agraria alcanzó 21,1 millones de hectáreas entre 1995 y 2002 y 48,3 millones entre 2003 y 2010. En este último período se benefició a 614.093 familias que fueron localizadas en 3.551 asentamientos. Actualmente, Brasil cuenta con 85,8 millones de hectáreas incorporadas a la reforma agraria y 8.763 asentamientos atendidos por INCRA, en donde viven 924.263 familias (MDA-INCRA, 2010). La política de reforma agraria se ha inscrito dentro de dispositivos más amplios, orientados a regular el mercado de tierras, el cual constituye uno de los principales problemas de la realidad agraria brasileña, debido a las dificultades históricas del Estado brasileño para enfrentar la alta concentración de tierras (índice de Gini de 0,85), el creciente deterioro ambiental, la pobreza rural y urbana, la especulación y la apropiación ilegal de tierras públicas (Reydon y Cornélio, 2006).

En Bolivia, la continuidad del proceso de reforma agraria iniciado en la década de los 50 está normada por la nueva Ley N° 3.545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria -que perfecciona la ley INRA de 1996-, que estableció que la tenencia de la tierra debe estar demostrada por la función económica y social que ésta cumple (INRA, 2010). Esta ley busca corregir la distribución de tierras otorgada por el Estado en el período 1953-1993, que distorsionó el sentido original de la reforma. En ese período, el Estado boliviano asignó cerca de 57 millones de hectáreas a nuevos propietarios, de las cuales, un 70% fue entregada a empresarios y medianos propietarios, mientras que el restante 30%, correspondiente a 17 millones de hectáreas, fue asignado a campesinos y comunidades indígenas. En el período en que entra en

funcionamiento la Ley INRA de 1996, y en el transcurso de una década, el gobierno invirtió recursos por cerca de us\$ 85 millones, pero sólo se lograron entregar 9,3 millones de hectáreas. Bajo el amparo de la nueva Ley N° 3.545, y en un lapso de 3 años, con un costo de us\$ 35 millones, el Estado ha titulado más de 31 millones de nuevas hectáreas, de las cuales 13,6 millones de hectáreas se han incorporado como terrenos fiscales y 16,7 millones de hectáreas se han entregado a pequeños propietarios, campesinos y pueblos indígenas (INRA, 2010). Las 40 millones de hectáreas que han sido saneadas a partir de 1996 han implicado la entrega de más de 100 mil títulos, que beneficiaron a 174.249 personas residentes de áreas rurales.

El conflicto interno en Colombia, que se arrastra por más de 40 años, ha generado las condiciones para el surgimiento de uno de los fenómenos de desplazamiento humano más grande del mundo, y sin duda, el mayor en el continente americano (ABC Colombia, 2011). El conflicto afecta a comunidades indígenas, campesinos afro-descendientes, campesinos en general y a una extensa población rural residente, atrapada entre grupos paramilitares de extrema derecha, grupos guerrilleros, y el Ejército Colombiano. Dado que el conflicto aún no se ha resuelto, el fenómeno de desplazamiento es permanente y es muy difícil estimar su magnitud. Las cifras que entregan diversas fuentes indican que la pérdida de tierras a causa de este fenómeno oscila en un rango de 4 a 10 millones de ha, y afecta a extensas zonas territoriales consideradas estratégicas por los diferentes actores del conflicto. Los intereses económicos ligados a estas tierras movilizan a otros actores que, aunque no son parte directa del conflicto, concurren tras las oportunidades de negocios que ven en él, reclamando tierras para sí. De esta forma, en las tierras de los desplazados se adjudican concesiones por parte del Estado para la explotación minera (entre otros) o grupos económicos locales y/o transnacionales las utilizan para sus proyectos de inversión en agroindustria. Recientemente los proyectos de cultivo de la palma africana para la producción de biocombustibles se han mostrado muy activos en esta materia.

En un acto que buscó la reparación de las víctimas afectadas por el desplazamiento, el gobierno colombiano promulgó en junio de 2011 la Ley N° 1.448, denominada “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. Esta ley, que tendrá una vigencia de 10 años, busca restituir 2,2 millones de ha a las víctimas de desplazamientos a partir de 1985, a un costo aproximado de 25 mil millones de

dólares, y se estima beneficiará a un millón de familias. El organismo encargado del proceso de restitución es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), quien en su Plan Estratégico 2010-2014 señala lo siguiente respecto a la restitución de tierras: “la política busca la gestión integral de la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios a través de la asistencia integral y gratuita a las víctimas de despojo y por consiguiente, hace parte de la Reparación Integral. Los fines de esta política contribuyen con el restablecimiento social y económico de la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (PVDV) y en la medida que se restituyan los predios o se compense a las familias, se articularán las demás políticas en busca de soluciones duraderas en donde se garanticen todos los derechos. Adicionalmente, se continuará promoviendo el acceso a la tierra de manera preferente para la PVDV a través de la entrega de subsidios” (INCODER, 2012).

En el año 2001, la República Bolivariana de Venezuela promulgó la Ley de Tierras y Desarrollo Agropecuario, que busca actualizar la antigua ley de reforma agraria de la década de los 60. Su objetivo principal es regularizar las tierras ociosas en manos del Estado y de privados que las ocupan ilegalmente, especialmente de terratenientes, y redistribuirlas entre campesinos sin tierras comprometidos en su explotación productiva; además, busca regularizar las ocupaciones de campesinos que trabajan la tierra sin disponer de títulos de propiedad<sup>21</sup>. Adicionalmente, esta ley busca el aseguramiento de la diversidad, la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario y la seguridad agroalimentaria (Gaceta Oficial RBV, 2001). En forma complementaria, la nueva ley crea tres instituciones; el Instituto Nacional de Tierras (INTI), la Corporación Venezolana Agraria y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural, el primero de los cuales tiene la responsabilidad de la regularización y adjudicación de tierras. Algunas imprecisiones conceptuales de este primer cuerpo legal obligaron a introducir una nueva reforma el año 2010, denominada Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. A través de ésta se le otorga un mayor rol al Estado, quien

21 El régimen de evaluación del uso de las tierras y de adjudicación de las mismas constituye el núcleo del nuevo régimen agrario. Para tal efecto, se establecen tres niveles básicos de productividad: finca ociosa o inculca, finca mejorable y finca productiva. Las primeras pueden ser objeto de intervención o expropiación agraria y se les aplica un gravamen. La idea tras estas medidas es que las tierras ociosas vuelvan a ser puestas en una fase de producción. (Gaceta Oficial N° 37323, Decreto N°1546, 2001)

puede asumir directamente funciones de producción. Se agrega a este efecto el artículo N° 145, que señala que el Ejecutivo Nacional podrá asumir directamente las actividades de producción primaria, industrialización, distribución, intercambio y comercialización, con el fin de consolidar y garantizar la soberanía alimentaria. A través del artículo N°1, se expresa como objetivo la eliminación de la tercerización y el latifundio<sup>22</sup> por ser considerados “como sistemas contrarios a la justicia, la igualdad, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones” (República Bolivariana de Venezuela, 2010). En el período de una década, de acuerdos a datos entregados por el INTI, se han regularizado a la fecha 7.782.045 ha, beneficiando directamente a 224.700 familias.

Otra estrategia para resolver los problemas de acceso a tierras son los Fondos de Tierras, promovidos fundamentalmente por el Banco Mundial. Su objetivo es proporcionar crédito para la compra de tierras a pequeños compradores que ordinariamente no tendrían acceso a recursos del mercado de capitales. En tal sentido, estos fondos promueven transacciones voluntarias de tierras, en donde los gobiernos median entre compradores y vendedores, procurando evitar una subida artificial de los precios de la tierra. Para tal efecto, se busca apoyar la subdivisión de grandes extensiones, así como difundir información de precios entre los agentes del mercado, de manera de otorgar una mayor transparencia a estas transacciones. Existen experiencias de este tipo en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, El Salvador, Honduras y México. Para referirse a ellos también se ha usado la expresión “reformas agrarias asistidas por el mercado” y/o “reformas agrarias administradas por las comunidades”. Estos Fondos han sido criticados por su alto costo y por el hecho de que sólo resuelven la situación de un número muy limitado de beneficiarios. Adicionalmente, en El Salvador estos instrumentos han sido utilizados

22 La tercerización es definida como todo aprovechamiento de la tierra con vocación de uso agrícola, mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre ésta o el mandato de trabajarla, o igualmente, cualquier forma o negocio jurídico, oneroso o no, con los cuales el que se atribuye la propiedad de la tierra efectúa su aprovechamiento con la intermediación de un tercero, o lo delega en él. El latifundio, en tanto, se define como toda extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo al 80%. (Art 7, Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario).

para localizar a ex combatientes que participaron en la guerra civil de los años 80. Todo ello indica que se trata de experiencias que no son reproducibles a gran escala. De hecho, si se suman las tierras asignadas en Guatemala (FONTIERRAS), El Salvador (PTT), Honduras (PACTA) y Chile (CONADI-FTA) el total de tierra asignada suma 193.600 hectáreas, con 46.969 familias asignatarias (Sotomayor, 2008).

Como ilustración de las limitaciones de esta estrategia, la experiencia de CONADI en Chile es relevante. Luego de restaurado el proceso democrático, en 1993 se promulgó la Ley N° 19.253, que entre otras medidas establece el término de la enajenación de tierras indígenas a no indígenas, la creación de un Fondo de Tierras y Aguas (FTA) y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), institución encargada de materializar las políticas y programas de desarrollo de los pueblos originarios. Desde 1994 hasta el presente, la CONADI compró y transfirió 121.289 hectáreas a 9.287 familias indígenas a través del fondo de tierras, con un costo de US\$ 293 millones, pagando por cada hectárea en promedio US\$ 2.416. CONADI ha regularizado, saneado o traspasado otras 56.678 hectáreas de terrenos fiscales y ha otorgado subsidios individuales (o a comunidades indígenas) que han permitido adquirir otras 28.738 hectáreas en igual período (estimación en base a datos FTA, CONADI). Es decir, considerando los tres mecanismos de traspaso, se ha recuperado un total de 206.705 ha en un lapso de 17 años (CONADI, 2012).

### ***Inseguridad de la tenencia***

Algunas estimaciones señalan que alrededor del 50% de los agricultores de la región no tienen títulos seguros sobre sus tierras (López y Valdés, 1997). En Brasil, por otra parte, sólo el 50,9% del área total del territorio brasileño se encuentra catastrada (MDA-INCRA, 2006). Por tal razón, todos los especialistas están de acuerdo en la relevancia que tiene la seguridad de la tenencia de tierras para el desarrollo agrario latinoamericano. Por una parte, ello implica una adecuada caracterización de los recursos de tierras (catastros), que permita generar información sobre la cantidad, ubicación, calidad y valor de dichos recursos. Además de reducir las asimetrías de información en el mercado de tierras y de servir de apoyo a los programas de regularización de su tenencia, los catastros generan externalidades positivas (tributación, competitividad, ordenamiento territorial, otros) que justifican su priorización por parte de los poderes públicos. Por otra parte, la seguridad de la tenencia depende de

sistemas jurídicos capaces de garantizar los derechos de propiedad, en forma expedita e imparcial. La seguridad jurídica sobre la tierra es indispensable para acceder al crédito, asegurar la estabilidad de los procesos de inversión, realizar una adecuada gestión de los recursos naturales y desarrollar un mercado dinámico de ventas, arriendos y otras transacciones de tierras.

A diferencia del problema del acceso a la tierra, el desafío de la seguridad de la tenencia es un tema más manejable para los gobiernos. Ello se refleja en los múltiples proyectos de titulación aplicados en las últimas décadas, promovidos por el BID y el Banco Mundial en la mayor parte de los países de la región. En los últimos años estos proyectos han experimentado mejoras operativas, distinguiéndose de los anteriores por la utilización de metodologías modernas, eficientes y equitativas en el proceso de titulación, en particular el método conocido como “barrido” sistemático por zonas, el cual permite economías de escala en la visita al campo y la realización de las labores de mapas catastrales, otorgamiento de título y registro legal en un proceso integral. Los nuevos enfoques también contemplan el requisito de inscribir sin excepción los títulos en el registro público y la preocupación de modernizar las instituciones de registro y catastro. Aun así, en esta área queda mucho por hacer, lo que se explica por los costos de estos procesos y por la complejidad que tiene la identificación de los propietarios, en contextos de conflicto por la propiedad de la tierra.

### ***Acaparamiento de tierras (Land grabbing)***

Otra consideración sobre el tema de la tierra se refiere a las compras de grandes superficies de tierra (*land grabbing*) en América Latina y en otras regiones del mundo, realizadas por particulares, grandes empresas extranjeras y algunos países interesados en ampliar su base de dotación de recursos naturales. Un reciente estudio de FAO realizado para América Latina y el Caribe ha concluido que este fenómeno es nuevo y todavía tiene un alcance limitado, pues está restringido a los grandes países de la región (Brasil y Argentina). Sin embargo, los niveles de concentración y extranjerización de la tierra han aumentado en forma considerable con respecto a la realidad de la década del 60 del siglo pasado (FAO, 2012).

En general, el acaparamiento de tierras ocurre en forma desigual dentro de los países de la región. Se constatan las siguientes características distintivas: (i) la importancia de las tierras privadas objeto de transacción, (ii) el

papel fundamental que desempeñan las élites nacionales como inversionistas principales, (iii) la importancia de las empresas (trans) latinoamericanas intrarregionales y de las empresas transnacionales convencionales, (iv) el mínimo alcance de los impactos sobre el mercado de tierras (públicos o privados) en la región por parte de los países del Golfo Pérsico, de China, Corea del Sur y de la India, países que sin embargo se cuentan entre los principales inversionistas en otras partes del mundo, y (v) la ocurrencia del acaparamiento de tierras en países que no se considerarían “frágiles” o “débiles” desde el punto de vista institucional, características que, según algunos observadores, usualmente son propiciatorias de dicho fenómeno (Borras *et al.*, 2012).

El acaparamiento de tierras ocurre en diferentes regímenes de derechos de propiedad sobre la tierra (privada, estatal, comunal), condiciones agroecológicas y ubicaciones espaciales (desde tierras agrícolas de primera objeto de explotación, hasta tierras en zona fronteriza, pasando por zonas periurbanas y tierras rurales remotas) y se lleva a cabo mediante distintos mecanismos de obtención (compra, arrendamiento, agricultura por contrato, captura de la cadena de valor). En términos de una comparación internacional, no es una cuestión “excluyente” (es decir, las tierras objeto de transacción son privadas o son Estatales); más bien, en la tendencia general se observan diferencias de grados dentro de estas categorías. En este contexto, la transacción de tierras privadas es probablemente mayor en América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones del mundo, donde hay más concentración en la categoría general de tierras estatales (o “públicas”).

La nacionalidad formal de los “acaparadores de tierras” es variada y, en ocasiones, incierta o difícil de determinar. En este ámbito, se distinguen cuatro tipos de acaparadores de tierras: internacionales, (trans) latinoamericanos, nacionales e “indeterminados”. En esta última categoría se ubican las compañías cuyos inversionistas son predominantemente de una nacionalidad difícil de determinar, muchas de las cuales tienen su sede en los paraísos fiscales de la región. La dimensión transnacional de los tratos sobre tierras es sustancial aunque, en general, los gobiernos extranjeros no participan directamente (hay algunas negociaciones efectuadas a instancias del gobierno, pero son casos específicos que se encuentran en etapa incipiente, excepto por los acuerdos efectuados en Brasil y Argentina). Por otro lado, las transacciones intrarregionales (transnacionales) con tierras que involucran a empresas (trans) latinoamericanas tal vez representen el

grueso de los tratos sobre tierras en la región o, por lo menos, conforman sin duda la tendencia más evidente a la fecha. Por último, el papel y la participación de las élites nacionales —muchas de ellas vinculadas en mayor o menor grado al capital internacional— constituye un factor de peso e incluso predominante en muchos países de la región. En comparación con otras partes del mundo, la región difiere de los procesos que se observan en África, donde los acuerdos transnacionales (transregionales) predominan y son lugar común, pero las circunstancias de América Latina y del Caribe se asemejan más al caso de Asia sudoriental.

El acaparamiento de tierras sucede no sólo por aspirar a una mayor producción de alimentos, sobre todo de carne vacuna. Ocurre dentro de la incipiente tríada alimento-forraje-combustible, la cual se podría denominar como “cultivos comodines” (*flex crops*), o sea cultivos que tienen múltiples y/o flexibles usos en la tríada “3-en-1”) y también en los sectores no alimentarios, específicamente en la producción forestal industrial y la conservación en gran escala. Esta conclusión dista mucho de la opinión generalizada y predominante que vincula a la actual fiebre de tierras global sobre todo, aunque no exclusivamente, con el aumento en el precio de los alimentos registrado entre 2007 y 2008. También estas compras buscan ejecutar proyectos de servicios ambientales, turísticos y de conservación (especialmente en la Patagonia de Argentina y Chile), así como abrir posibilidades de acceso a recursos mineros y energéticos. Como se ha planteado, el acaparamiento de tierras en la región ocurre en países que no cuadran con el perfil usual de un Estado institucionalmente “frágil” o “débil”. Las respectivas condiciones políticas de Brasil y Argentina, los dos países donde ocurre más acaparamiento de tierras en la región, son notablemente diferentes, pero ambos cuentan con Estados fuertemente organizados. Y lo mismo puede decirse de otros países, como Chile y Uruguay.

El cambio en el uso de la tierra ha sido multidireccional: En el sector alimentario, por ejemplo, la tierra dejó de utilizarse para cultivar alimentos y empezó a destinarse a forraje o combustible; en las tierras que no se dedicaban a la agricultura ni a la silvicultura se comenzó a cultivar alimento, forraje y combustible para exportación, y los bosques naturales se convirtieron en explotaciones forestales industriales. No siempre ocurre que la tierra deja de utilizarse para el cultivo de alimentos o la producción de madera destinados al consumo nacional/interno, con el fin de producir alimentos y productos no alimentarios destinados al mercado externo. Este tipo de uso de la

tierra es el más objetado. Esta variedad de usos que se dan a la tierra se observa en otras regiones, como África, Asia y la Eurasia ex soviética.

Una característica interesante de resaltar en el proceso de concentración/extranjerización son las vías a través de las cuales se observa una “porosidad” en la expansión de la tenencia de la tierra dentro de los países de la región.

Se han identificado tres vías de expansión intrarregional, de acuerdo a los recursos que son movilizados. En todos los casos se moviliza una experiencia acumulada en el país de origen que alcanza a un cierto techo.

- Vía empresas “translatinas”, donde se movilizan capital y tecnología, y sólo algunos ejecutivos. Las ventajas específicas, en el caso que se analiza (empresas forestales de Chile) son las franquicias tributarias; la posibilidad de adquirir extensiones significativas de tierras, y la garantía de ausencia de conflictos sociales (caso de poblaciones indígenas en el Sur de Chile).
- Vía combinación de propiedad y arrendamiento de tierras (la modalidad “pools” agrícolas en el caso de Argentina), donde se movilizan modelos de organización, gestión y programas computacionales complejos; financiamiento y tecnología, y buscan alianzas con grupos locales. Las ventajas específicas se refieren a proteger a los productores de las retenciones que les impone el Gobierno, y finalmente generan una forma de “seguro agrícola”, ya que diversifican los riesgos climáticos al comprar o arrendar tierras en varios países.
- Vía migraciones (El caso de Brasil, Bolivia y Paraguay), donde se movilizan recursos para la compra de tierras; capital de explotación, y capacidad empresarial. Las ventajas específicas están referidas a que con el precio de venta de la tierra en el país de origen pueden duplicar la superficie comprada, y pueden mantener vinculaciones con el país de origen, inclusive con redes tecnológicas.

### **Desplazamientos transfronterizos de empresas y productores agrícolas**

La deslocalización de las actividades agrícolas hacia el extranjero es un fenómeno de antigua data, el que, sin embargo, adquiere una intensidad creciente (FAO, 20120, Dirven, 2012). El principal flujo migratorio está asociado al desplazamiento masivo de agricultores brasileños hacia

Paraguay, Uruguay, Argentina y Bolivia. La ocupación del territorio brasileiro ha evolucionado por etapas sucesivas, una vez consolidada la población en las zonas costeras. Luego de ocupar la zona central y el nordeste, se ha acentuado progresivamente la ocupación de la zona sur, la cual es mucho más estrecha, lo que ha hecho que los colonos hayan llegado rápidamente a las zonas fronterizas con Uruguay, Paraguay y Argentina. Como estas zonas en los años 70 estaban poco ocupadas, se ha producido la instalación natural de grandes agricultores brasileños, a los que han seguido un vasto contingente de trabajadores rurales. Durante la década del ochenta, este proceso se ha intensificado, hasta llegar a los niveles actuales. Es en Paraguay donde el peso de los agricultores locales es más importante, pues actualmente están muy vinculados a la ganadería y al boom de la soja en el MERCOSUR. “*A Paraguay llegaron los grupos más numerosos de pequeños y medianos agricultores, estimulados por la gran disponibilidad de tierra. También arribaron a la Argentina y el Uruguay, en proporciones menores, en razón de que ni la disponibilidad de tierra era excesiva ni su renta era muy exigua. La triple interacción entre la modernización agroindustrial, el cierre gradual de la frontera agrícola y la relativa flexibilidad en el control del tránsito de personas, posibilitó la emergencia de importantes contingentes de mano de obra itinerante, que flotaban de un país a otro a través de las amplias franjas limitrofes.*” (Galeano, 1997). Con la deforestación de tierras nuevas, la ocupación del territorio y el desarrollo de una batería de servicios, los brasileños han consolidado un modelo productivo de gran escala, muy mecanizado y poco diversificado, que ha cambiado el paisaje productivo y la economía de ese país.

En Argentina existen leyes que prohíben la instalación de extranjeros en zonas de frontera, a pesar de las cuales se ha producido una instalación ilegal de numerosos pequeños productores brasileños, los que, sin embargo, no han modificado radicalmente el tipo de economía rural. No sucede lo mismo con Uruguay, que está expuesto a la doble presión de Brasil y Argentina.

En Bolivia, uno de los movimientos transfronterizos más recientes es el que se ha gestado en la provincia de Santa Cruz, con gran dinamismo hacia fines del siglo pasado. La provincia de Santa Cruz es una de las más ricas de Bolivia y en las dos últimas décadas su tasa de crecimiento ha sido mayor que la registrada por el país. Gran parte de este dinamismo se explica por su creciente actividad agropecuaria, que es responsable del 56% del comercio exterior de esta provincia, donde destacan la

producción de oleaginosas, azúcar, cueros, maderas, algodón y derivados de aceites y alcoholes (Urioste, 2011). La moderna producción agroindustrial que se sitúa en las zonas bajas del Departamento ha sustituido a la tradicional producción campesina que se concentra en los valles y altiplano andino, lo cual ha implicado la expansión de la frontera agrícola, pasando de 413.320 ha en 1990 a 1.821.631 en 2007. Se estima que de este total, aproximadamente 1 millón de ha corresponde al complejo sojero<sup>23</sup> y el restante a los demás cultivos. De esta manera, el Departamento de Santa Cruz concentra un 66% de las 2.7 millones de ha que se cultivan en el país. (Urioste, 2011).

Como se mencionaba más arriba, gran parte del boom agropecuario dice relación directa con la expansión del cultivo de la soja, que ha tenido a propietarios provenientes del Brasil como uno de sus principales actores. Estos arribaron a Bolivia en tres etapas sucesivas, una, de menor cuantía, a fines de los años 80. La de mayor magnitud sucedió entre los años 1993-1999, en momentos en que el gobierno boliviano venía impulsando el proyecto Tierras Bajas del Este, consistente en la habilitación de suelos muy productivos y desarrollo de infraestructura, lo que expandió la oferta de tierras fértiles a un bajo costo (Urioste, 2011). Finalmente, a partir del año 2005 se suma una nueva ola de inmigración brasileña, la que esta vez no está restringida tanto al negocio sojero, sino a la búsqueda de tierras para uso ganadero. (Urioste, 2011). Además de los actores brasileños, en los últimos años se reporta una oleada de inmigrantes igualmente importante de nacionalidad argentina, aunque no se conoce bien si ésta corresponde a flujos empresariales con presencia en Argentina o Brasil, o responde más bien al interés de particulares, o a una mezcla de ambas (Urioste, 2011).

Aunque de menor cuantía, la instalación selectiva de compañías chilenas en Perú y Argentina constituye otra tendencia relevante. A diferencia de la emigración brasileña y argentina, este desplazamiento es más acotado, pues involucra a empresas exportadoras de tamaño mediano o grande. En el caso del Perú, se trata de empresas exportadoras de fruta fresca que buscan aprovechar las ventajas competitivas que ofrece la costa peruana, tanto en términos de costos de tierras y de mano de obra, pero

sobre todo por la posibilidad de ampliar su oferta de productos de contra-estación, complementando su ciclo productivo. Las inversiones en el sector agropecuario, sin embargo, aún se mantienen en un rango muy pequeño, pues de acuerdo a datos oficiales totalizarían apenas US\$ 82 millones desde 1990 a la fecha, representando apenas un 0.7% del total de la Inversión Extranjera Directa (IED) de capitales chilenos en Perú (DIRECON, 2012). Con todo, el fenómeno, aunque incipiente, probablemente se irá profundizando. Por ejemplo, recientemente la empresa Chilena VERFRUT adquirió en la zona de Papayo, en la región de Piura, 1.200 ha y proyecta invertir cerca de US\$ 20 millones en las nuevas instalaciones (Diario la República, 2012). Argentina es el principal receptor de IED de origen chileno y contabiliza para el mismo período US\$ 1.025 millones invertidos en el sector agropecuario, lo que representa un 6,3% del total de IED. Se trata principalmente de compañías vitivinícolas que buscan ampliar su oferta de vinos con denominación de origen, incorporando nuevas zonas de producción, especialmente en la provincia de Mendoza. La empresa Viña Concha y Toro, la mayor exportadora de vinos de Chile, tiene en Argentina sus filiales Trivento Bodegas y Viñedos S.A, Finca Lunlunta S.A. y Finca Austral S.A., que en 2011 tuvieron ventas por valor de US\$ 55 millones (Viña Concha y Toro, 2011).

Otra tendencia emergente es la adquisición de tierras de uso forestal en Argentina, Uruguay y Brasil. El mayor grupo forestal de Chile, Empresas ARAUCO<sup>24</sup>, cuenta con 127.290 hectáreas de plantaciones forestales en Argentina, en la provincia de Misiones, 73.561 ha en la región de Arapoti, estado de Paraná en Brasil y 67.897 ha en Uruguay (con participación del 50% junto al grupo Stero Enso), que representan el 12.6%, 7.3% y 6.7% respectivamente del total de hectáreas forestales disponibles. Adicionalmente, la empresa posee otras 373.573 hectáreas de bosque nativo que destina a la preservación, con una distribución de 30% en Argentina, 16% en Brasil y 1.9% en Uruguay. En suma, del patrimonio forestal total que posee la compañía, 257.705 hectáreas corresponden a activos que posee en Argentina, representando el 15.7%; 155.455 ha en Brasil, con un 9.5% y 127.234 hectáreas en Uruguay, que representa el 7.7%. Globalmente, sus activos forestales en el exterior constituyen el 33%, lo que

23 En el período comprendido entre 1990-2009, la producción de soja se septuplicó, y las inversiones realizadas entre 1989-1999 habrían alcanzado los US\$ 2.000 millones (Montenegro, citado por Urioste, 2011).

24 La empresa Celulosa Arauco, fundada en 1970, es controlada por empresas Copec S.A. En el ejercicio 2010, sus ventas ascendieron a US\$ 3.788 millones, de los cuales, US\$ 227 millones se generaron en su filial Industrias Forestales S.A., ubicada en Argentina. Produce además de celulosa, madera aserrada y paneles.

relevar la importancia de estas inversiones para la proyección estratégica de la compañía. Sólo por mencionar un ejemplo, los ingresos que generan sus empresas Forestal Alto Paraná, Nuestra Señora de Carmen y Leasing Forestal en Argentina generan el 14.6% de sus ingresos operacionales (Empresas Arauco, 2010).

El segundo mayor grupo forestal en Chile, en términos de su patrimonio forestal, lo constituye la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC)<sup>25</sup>. Esta compañía administra su patrimonio forestal a través de su empresa filial Forestal Mininco y actualmente posee inversiones en el exterior, en Brasil y Argentina. El patrimonio forestal en ambos países suma 307.387 ha, de las cuales, 94.283 hectáreas están situadas en la provincia de Corrientes, Argentina, y 213.104 hectáreas en el estado Rio Grande do Sul, Brasil (CMPC, 2011).

La irrupción de estas empresas en el exterior dice relación con la necesidad de ampliar el mercado interno y buscar insertarse como actores relevantes en el mercado mundial. Para cubrir la creciente demanda que esta apertura ha significado, especialmente por el nuevo input que supone la demanda de los mercados de Asia, éstas han debido necesariamente extender sus plantaciones forestales hacia países vecinos, dadas las limitaciones para expandirse en del territorio nacional. Igualmente, la construcción de plantas en el exterior apunta a mantener una estructura de proximidad entre las fuentes de materias primas, las plantas y los principales puertos de exportación.

### Nueva identidad indígena

Un tema revitalizado en cuanto al acceso o recuperación de tierras, de especial complejidad, dice relación con la reivindicación histórica de los pueblos originarios por sus territorios, ocupados después de la conquista y colonización española. Parte de esta complejidad estriba en el hecho de que estos territorios ya no existen como tales, debido a que forman parte de la configuración de nuevos estados, regiones, provincias y otras tantas subdivisiones que conforman nuestra América, en las que conviven estos pueblos originarios junto a población no indígena, que por diversas contingencias históricas se ha instalado allí. Se agrega a ello la complejidad que supone la existencia de grupos étnicos que viven como

<sup>25</sup> Esta empresa, fundada en 1920, totalizó ventas por US\$ 4.797 millones en 2011. Sus principales productos son celulosa, papeles y cartones, madera aserrada y paneles.

cazadores-recolectores que se desplazan por toda la selva amazónica<sup>26</sup>, cuyo territorio no tiene deslindes definidos, lo cual origina situaciones de conflicto con poblaciones no indígenas interesadas en explotar económicamente estas zonas.

¿Se puede resolver la deuda histórica con los pueblos originarios y preservar los derechos que éstos tienen sobre sus antiguos territorios? ¿Es posible compatibilizar la explotación de los recursos naturales en los territorios donde residen actualmente los pueblos indígenas? El Convenio OIT N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de 1989, establece lo siguiente para los gobiernos que adscriben a este convenio (artículo 14, parte II): “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.”

El artículo es taxativo en cuanto a reconocer derechos de propiedad sobre la propiedad en uso o sobre las cuales hayan tenido tradicionalmente acceso las comunidades indígenas. Sin embargo, en el terreno práctico, esto no ha sido fácil de implementar y persisten puntos de choque y de alta conflictividad con la población no indígena, empresas y los Estados.

Los procesos de reforma agraria iniciados en América Latina durante el siglo XX han reparado en parte las situaciones de despojo de tierras de los pueblos originarios, pues aunque las reformas no estuvieron orientadas a resolver el problema de acceso a la tierra de los pueblos indígenas, sino de manera general, al solucionar el problema de los campesinos sin tierra<sup>27</sup>, impactaron

<sup>26</sup> En la región del Amazonas se estima que viven 33 millones de habitantes, 1.6 millones de los cuales serían poblaciones indígenas correspondientes a 370 pueblos diferentes.

<sup>27</sup> Brasil sería una excepción, pues la propiedad indígena ha estado bajo tutela desde 1910 por el Servicio de Protección a los Indios (SPI), otorgándole amparo legal. El SPI estableció un status jurídico para el reconocimiento de los indios, con el propósito de ubicarlos dentro del orden institucional de la nueva República en formación. Sin embargo, dado que las tierras eran consideradas como devolutas (vacantes),

favorablemente a los grupos indígenas, ya que muchos de ellos no tenían tierra (Aylwin, 2002). No obstante, el problema de acceso a la tierra y de la preservación del territorio originario dista de estar resuelto. A este respecto, nótese que el discurso de la “territorialidad” presente en las demandas de los movimientos indígenas apela esencialmente a demandas de carácter político, que derivan de un proyecto político alternativo con consecuencias jurídicas, económicas y culturales. Por lo tanto, en este contexto el problema del territorio va mucho más allá que un problema de acceso a la tierra, sino que configura una triada que fusiona territorio, identidad y autonomía.

Una nueva dimensión adicional complejiza aún más este problema. Parte del discurso de grupos ambientalistas otorga a los pueblos originarios la potestad de preservación y administración de los recursos naturales, por lo que eleva la cuestión del territorio a un problema de carácter más global, donde se instala como discurso un cuestionamiento al actual modelo de desarrollo y a la explotación privada de los recursos naturales. Por lo tanto, las reivindicaciones de territorio por parte de las poblaciones indígenas tienen un significado diferente a los problemas de acceso y distribución de la tierra provenientes desde las comunidades campesinas con o sin tierra.

### Uso agrícola versus uso urbano-industrial

Este tema es de fundamental importancia, pues tiene varias connotaciones. Por una parte, existe un proceso de pérdida de suelos agrícolas que se destinan a uso residencial o a servicios. Por otra, la expansión urbana muchas veces afecta a agroindustrias y planteles ganaderos<sup>28</sup> que

muchas de las tierras indígenas fueron apropiadas por poblaciones no indígenas, proceso que se acentuó con el advenimiento de la dictadura militar de 1964 (Aylwin, 2002).

<sup>28</sup> Igualmente, la situación inversa es recurrente. La instalación de empresas agroindustriales en el espacio periurbano o en la proximidad urbana puede generar grave perjuicio al bienestar de las personas si estas empresas no regulan adecuadamente el impacto medioambiental que su actividad genera. Un caso de actual vigencia lo constituye la instalación del mayor plantel porcino en el mundo por la empresa Agrosuper en la localidad de Freirina, provincia de Huasco, en la Región de Atacama de Chile. Dicho plantel, de más de 400 mil cerdos, tuvo problemas para controlar los malos olores derivados de las deposiciones de los cerdos. Los olores nauseabundos que se extendían por efecto de los vientos hasta un radio de más de 50 Km afectaron a

estaban instalados en lugares históricamente rurales, pero que devienen en localidades peri-urbanas, generándose controversias entre las empresas del sector y sus nuevos vecinos (olores, vectores, otros). De hecho, la propia conceptualización de lo periurbano en la década de los setenta ha debido ser reinterpretada, para dar cuenta del impacto que genera el fenómeno de la globalización en los procesos de dispersión urbana, que en la región se contextualizan dentro un modelo espacial de megaciudades y de la ciudad-región (Sánchez, 2009), y en donde se manifiesta el desarrollo de nuevas y diversas actividades económicas, especialmente de servicios, la instalación de una nueva infraestructura urbana y de transporte, y la desconcentración de funciones hacia ciudades medias o más pequeñas. Los límites geográficos de los espacios periféricos, donde predomina la influencia de la gran ciudad no están bien definidos, y en ellos se produce una profunda transformación de las áreas agrícolas hacia patrones de uso discontinuo del suelo urbano-rural (Sánchez, 2009).

En este contexto, la difusión de lo urbano<sup>29</sup> en el espacio rural puede derivar en una serie de conflictos en diferentes niveles y escalas, en las que se ven afectadas las familias, un vecindario o una comunidad, y en donde la competencia por el uso de los suelos, residencial versus agrícola, tiende a ser fundamental. De hecho, uno de los problemas que ha surgido con fuerza en la región en torno a las zonas periurbanas, y en particular las de uso agrícola, es la especulación en el mercado de tierras a causa de la fuerte presión ejercida por el sector inmobiliario, entre otros factores.

Un caso emblemático a este respecto lo constituye el desarrollo inmobiliario en el cinturón verde de la ciudad de Buenos Aires, particularmente en el partido del Pilar. La expansión urbana, siguiendo un patrón de urbanización por derrame (*urban sprawl*), ha significado el establecimiento de espacios urbanos cerrados, condominios, complejos de oficinas, edificios inteligentes,

la población local, al extremo que llevó a ésta a fuertes enfrentamientos con la empresa y las autoridades regionales, en un conflicto que obligó al gobierno central a suspender temporalmente las faenas de la industria (Diario Financiero, 2012).

<sup>29</sup> Los estudios sobre los espacios periurbanos se han centrado en los siguientes temas: a) los cambios en el uso del suelo y el consumo del espacio; b) el cambio social; c) el régimen de propiedad de la tierra; d) la especificidad y conversión de la agricultura periurbana; y e) el periurbano como patrimonio territorial y preservación de la identidad. (Sánchez, 2009)

centros comerciales, universidades privadas, polos gastronómicos, hoteles, centros de convenciones, clínicas de alta complejidad, cementerios privados y concesionarias de automóviles que han remodelado completamente el espacio territorial (Barsky y Vio, 2007). Esto ha implicado una enorme presión sobre el uso de los suelos, especialmente aquellos destinados a uso agrícola, caracterizados por la existencia de pequeñas explotaciones dedicadas a la horticultura y floricultura, con una fuerte presencia de bolivianos que comenzaron a asentarse en el cordón periurbano a inicios de los 70. La presión sobre la propiedad de la tierra generó un mercado especulativo, el que ha llevado a que en un radio de pocos kilómetros las diferencias de precios alcancen hasta el 1.000%, acentuando aún más la fragilidad de las explotaciones agrícolas hortícolas, sobre todo las controladas por bolivianos (39% del total de quintas registradas en la provincia), quienes de acuerdo al censo hortícola de la provincia de Buenos Aires de 2001, arrendaban el 88% de dichas explotaciones, siendo propietarios tan sólo el 12% restante.

Adicionalmente, los cambios de uso del suelo inducen a los sectores empresariales a utilizar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para que dirima conflictos entre diversos agentes económicos y/o poblaciones locales por un territorio o una zona de producción, sin que dicho territorio se encuentre regulado para el caso por un Instrumento de Planificación Territorial. Actualmente, en la región se discuten diversas regulaciones para evitar la pérdida del recurso suelo. En el caso chileno, hay muchos temas en debate, dentro de los cuales destacan el rol de los organismos públicos en la autorización de cambios de uso de suelos (participación vinculante), el esquema de planificación territorial (concepto de “Esquema Director” como elemento que define la imagen objetivo de un determinado territorio), el tamaño mínimo de subdivisión predial (0,5 hectárea de la situación actual versus 2 hectáreas) y la autorización para hacer construcciones (tasa de constructibilidad, rol de los organismos públicos, otros). Aunque algunos países cuentan con un dispositivo de planificación, se observa que en la región es necesaria una reflexión más depurada sobre las políticas de ordenamiento territorial por parte de los actores públicos y privados, de modo de establecer criterios técnicos que permitan superar enfoques más bien reactivos y así enfrentar situaciones cada vez más complejas, en un contexto de presión creciente sobre el recurso suelo.

### ***Recambio generacional y des-ruralización de la sociedad***

En las últimas décadas, la población latinoamericana ha experimentado una disminución progresiva de su población rural. En los años 70, ésta representaba el 43% de la población total, y de acuerdo a proyecciones estimadas por el CELADE, en el año 2010 habría descendido a menos de la mitad de esa cifra (20%), y se espera que hacia el 2050 la población rural se establezca en torno al 11%. Sin embargo, la heterogeneidad entre países es significativa. Uruguay en 2010 registra la menor participación de población rural, con un 8% y Honduras la más alta, con un 42% (CEPALSTAT, 2012). Gran parte de este contingente ha migrado a los principales centros urbanos en busca de mejores oportunidades de empleo y condiciones de vida en general, y es muy probable que esta tendencia se siga sosteniendo. En un trabajo reciente (Rodríguez y Meneses, 2011) se constata que aún cuando los indicadores de acceso a servicios sociales básicos de las poblaciones rurales han mejorado en alfabetización, universalización de la educación y acceso a servicios públicos, esto no ha implicado una reducción de las brechas que separan el mundo rural del urbano, particularmente en los territorios donde habitan las poblaciones indígenas, donde los cambios han sido más débiles.

Los cambios ocurridos en la esfera productiva han tenido igualmente un fuerte impacto. Por una parte, la modernización de la agricultura ha implicado la instalación de empresas agroindustriales en la frontera urbana, potenciando el crecimiento del empleo agrícola con residencia urbana. Por otro lado, el crecimiento de la productividad agrícola ha estimulado el crecimiento de actividades no agrícolas en las zonas rurales, como el turismo rural. Todas estas transformaciones han terminado por diluir la frontera entre lo urbano y rural, fenómeno que se aprecia con mayor claridad en zonas rurales de alta densidad poblacional. Esto implica nuevos dispositivos de políticas para adaptarse a esta nueva realidad.

### ***Nuevo rol del espacio rural***

Aunque el concepto de multifuncionalidad de los espacios rurales no está tan instalado como en los países de la Unión Europea (y de otros países desarrollados), en la región existe una clara tendencia a ampliar la mirada que tradicionalmente se ha tenido de la ruralidad. En un nivel conceptual, ello se expresa a través de las políticas de Desarrollo Territorial Rural que se vienen impulsando desde principios de los noventa (Sepúlveda *et al.*, 2003;

Schejtman y Berdegué, 2007), las que han generado un sinnúmero de experiencias de desarrollo territorial y local. Este enfoque ha puesto énfasis en la participación social y en el desarrollo de nuevas actividades económicas, que superen los límites de la agricultura tradicional, incentivando el turismo, el comercio, la artesanía, la pequeña industria, los servicios ambientales y la agricultura peri-urbana, entre otros, para enfrentar las restricciones de tierras que presentan muchos segmentos de población rural. Ello se ha traducido en programas de intervención multisectoriales que buscan una mejor gestión de los recursos invertidos para combatir la pobreza y generar procesos de desarrollo económico, tales como la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, implementada en Centroamérica desde 2010 (ECADERT, 2009) y el Programa Territórios da Cidadania, creado en Brasil en 2008 (Gobierno Federal, 2009).

### **PERSPECTIVAS**

Los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos que se observan en la actualidad han aumentado en forma notable respecto a la realidad de la década de 1960, cuando se justificaba la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada. Es probable que esta situación se siga profundizando en los próximos años, lo que reforzará el carácter dual de la estructura agraria latinoamericana y caribeña, que ha originado que en esta región se manifiesten los mayores grados de desigualdad social del mundo.

El mercado de tierras continuará experimentando una dinámica de cambio estructural, en donde se aprecian dos grandes tendencias: la primera, de carácter general, es la fragmentación de la estructura agraria en algunos países (México y probablemente algunos países andinos y centroamericanos), acompañada por la concentración de la estructura (eliminación de explotaciones) en otros (Brasil, Chile, Argentina y Uruguay). La segunda tendencia es que, más allá de la dinámica general (a nivel país), en todos los países se seguirá fragmentando la propiedad en el segmento campesino, concentrándose en el segmento de la mediana y gran propiedad. En algunos países (por ejemplo, Bolivia, Venezuela y Brasil) hay procesos de reforma agraria en curso que probablemente brindarán acceso a la tierra a campesinos sin tierras y a pequeños propietarios. En otros países con una gran concentración y con conflictos de tierras recurrentes (por ejemplo, Paraguay) no se visualiza en el mediano plazo un mayor acceso a la tierra por parte de campesinos sin tierras, lo que implica que la concentración de la tierra se mantendrá e incluso podría aumentar.

La deuda histórica de las sociedades latinoamericanas con sus pueblos originarios ha reinstalado el tema de acceso de la tierra de los grupos indígenas con un significado diferente. Los grupos indígenas se autoidentifican como pueblos y reclaman sus antiguos territorios, el derecho sobre sus recursos y su plena autonomía y gobernabilidad. Este nuevo discurso, cada vez más asentado en los distintos grupos étnicos de la región, mantendrá en constante tensión a los Estados nacionales, especialmente a aquellos donde la población indígena es importante.

Junto a los procesos de concentración, es probable que el proceso de degradación ambiental en el mundo rural se siga profundizando, cuestionando la viabilidad del modelo agroexportador de la región, y en un nivel más profundo, amenazando las bases mismas del sistema económico y de la sociedad contemporánea. Ello constituye un enorme desafío para los productores agrícolas, las empresas agroindustriales y los gobiernos de la región, que deberán tomar medidas para evitarlo.

Los antecedentes recabados sugieren que existirán múltiples fuerzas que llevarán a la obligada instalación de un nuevo paradigma. El problema de la tierra es hoy mucho más complejo que en el pasado, lo que exige de nuevos enfoques para abordarlo. Este nuevo paradigma no elimina el problema del acceso a la tierra o el de su distribución, sino que lo redefine, lo readeúa y lo reorganiza dentro de un nuevo sistema. Dicho en otra forma, lo pone en relación con otros temas emergentes, lo que permite mirarlo desde otras perspectivas.

Para encarar este desafío, será necesario conectar este fenómeno con las tendencias más generales que se observan en la sociedad: por una parte, la generalización de la interdependencia y la retroacción en todos los dominios (economía, ecología, equilibrios sociales, estabilidad política) transformará los conflictos por la tierra y los problemas ambientales locales en problemas y desafíos de alcance universal. Por otra, la desmaterialización de la economía, asociada al desarrollo de las TIC's y de otras tecnologías, impulsarán a que la información y la manipulación de los símbolos se conviertan en nuevas fuerzas productivas.

### **RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS**

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. En este último nivel, es de particular importancia la reciente aprobación por parte del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO de las “Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional” (FAO, 2012p), que establecen criterios universales para una adecuada gestión de este problema y que constituye el primer instrumento de alcance mundial sobre la tenencia y su administración.

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. En forma complementaria, es de particular relevancia profundizar las políticas de regularización de títulos de propiedad, lo que implica la generación de información a través de la realización de catastros de tierras, el diseño de sistemas jurídicos que garanticen los derechos de propiedad, y la ejecución de proyectos de titulación que regularicen la propiedad de miles de pequeños productores que mantienen una ocupación *de facto* de sus tierras.

Es necesario destacar que la agricultura familiar tiene una importancia estratégica en la economía, al igual que las PYME en general. En el marco de una economía plural, la consolidación de ambos segmentos pasa por desarrollar un sector de economía solidaria y asociativa que es significativo para la estabilidad económica y social global, y que, por lo tanto, es de interés general.

Estas políticas también deben operar a nivel simbólico: la magnitud de la tarea es de tal envergadura que es necesario aprovechar las fuerzas del mercado para lograr más equidad e inclusión social y más sustentabilidad ambiental. Para ello, es necesario diferenciar la producción campesina y la producción sustentable, utilizando sellos de calidad. El rápido incremento de las preocupaciones éticas, sociales o ecológicas constituye un fenómeno re-

ciente a nivel de los consumidores, que se muestran cada vez más sensibles al comportamiento de las empresas y a las modalidades de fabricación de los productos que compran en el mercado. Para aquellos que participan de esta tendencia, el precio pierde su substancia y deja de ser el único parámetro para diferenciar entre un buen y un mal producto. Gestionar esta sensibilidad en función de objetivos ecológicos y sociales, constituye un espacio de acción de gran potencial para las nuevas políticas agrícolas.

En la economía inmaterial, la historia, la geografía, la identidad étnica, los territorios y el patrimonio cultural y paisajístico constituyen nuevos espacios, a partir de los cuales es posible crear valor económico. Para alcanzar esos objetivos es necesario valorizar dicho patrimonio, a través de políticas públicas y privadas que lo mantengan y mejoren, y a través de sellos y marcas culturales que lo identifiquen frente a los consumidores y a la ciudadanía en general.

Otro tanto debe hacerse con las demandas de tierra y de recursos por parte de los pueblos indígenas. Aunque existen analogías entre los desafíos que enfrentan los pequeños productores y los pueblos indígenas en relación a la agricultura y la economía, los problemas de acceso a la tierra tienen un significado propio, asociado a la recuperación de sus territorios originarios, como de sus autonomías. Para procesar adecuadamente estas demandas se precisa de espacios de diálogo y concertación con los gobiernos centrales, que impliquen en primer término, el respeto por los acuerdos internacionales en materia de protección de los pueblos indígenas, como el convenio N°169 de la OIT. Pero además, este diálogo no debe estar restringido al espacio del gobierno, sino ampliarse al resto de la sociedad civil, de manera que sea la sociedad en su conjunto la que converja en el hallazgo de soluciones a las demandas de los pueblos originarios, para que tengan sustento en el largo plazo. De este diálogo debe surgir un amplio dispositivo de políticas, validadas por todos los grupos de interés, con el objetivo expreso de dar legitimidad y sustentabilidad a un proceso de reforma y de desarrollo que perdure en el tiempo.

Todas estas iniciativas pasan por el fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo de nuevos marcos regulatorios para preservar el medio ambiente, planificar el uso del territorio, regular la compra de tierras por parte de los Estados y de compañías extranjeras, así como los desplazamientos transfronterizos. Para todos estos efec-

tos, es clave contar con información actualizada acerca de lo que realmente está sucediendo en el medio rural, lo que implica realizar Censos Agropecuarios en forma regular, de modo de poder entender la dinámica de cambios estructurales, y de caracterizar al mismo tiempo a los productores agrícolas, condición necesaria para la implementación de políticas públicas adecuadas.

En relación al fenómeno del acaparamiento de tierras propiamente tal, es necesario instalar capacidades de seguimiento y monitoreo en cada país y a nivel regional, así como también diseñar regulaciones nacionales e internacionales que eviten la adquisición de grandes extensiones de tierras, realizadas bajo una lógica puramente privada, en forma poco transparente y sin contar con la participación de todos los actores involucrados. Estas medidas son fundamentales para evitar críticas políticas y conflictos sociales que sólo generarán incertidumbre jurídica para estas inversiones.

Para enfrentar el problema de la urbanización de los espacios rurales es necesario, en primer lugar, una nueva conceptualización de lo urbano, lo rural y lo periurbano, la que debe recoger los avances que se han realizado en los últimos años acerca de las nuevas funciones econó-

micas que cumplen los espacios rurales (infraestructura, servicios, belleza escénica, funciones ambientales, entre otros) y las ciudades intermedias en la dinamización de la vida rural. Junto a ello, se deben implementar planes de ordenamiento territorial en cada municipio rural de la región, los cuales deben ser la expresión de una reflexión conceptual más madura acerca de las políticas de ordenamiento territorial, las que son indispensables para evitar los problemas que se producirán con toda seguridad si no se hace una adecuada planificación.

Finalmente, es necesario fortalecer programas de instalación de jóvenes en medio rural, pensando que en 20 o 30 años más el hecho de seguir viviendo en medio rural será el resultado de una opción de vida, más que una imposición que surge de circunstancias heredadas, como lo es en la actualidad. El desafío es lograr una renovación de los recursos humanos que laboran en el agro, que haga posible avanzar hacia una profesionalización progresiva de los agricultores de la región. En tal sentido, el Estado debe desarrollar programas de infraestructura (TIC's, caminos, educación, otros) que mejoren la calidad de vida de la población rural, facilitando así las opciones de los habitantes rurales del futuro.

# Tenencia de la tierra en el Caribe

## INTRODUCCIÓN

Las relaciones en el ámbito de la tenencia de la tierra en el Caribe se formaron a través de un “experimento” del siglo xvii que incluyó campamentos rurales de una fuerza laboral importada (esclavos), en un espacio territorial producto de una conquista (las Indias Occidentales de Cristóbal Colón). El proceso fue el mismo en las 25 Islas Estado y dependencias del Mar Caribe y en los tres países continentales, Belice en América Central y Guyana y Surinam en América del Sur. Por lo tanto, todas las referencias a temas de la tierra en el Caribe como región incluyen a estas tres naciones continentales.

Desgraciadamente, el legado institucional de la tenencia de la tierra en el Caribe no es tan irrefutable como su origen histórico. El marco estándar para el análisis de las relaciones en este ámbito en América Latina y el Caribe es el del “dualismo”, expresado en la coexistencia de grandes extensiones de tierra (latifundios) yuxtapuestos con pequeñas fincas (minifundios) que pretenden compartir el mismo espacio territorial. Sin embargo, esto proyecta una pasividad que está bastante lejos de los constantes conflictos que han acompañado a la ocupación y la propiedad de la tierra en el Caribe. El distinguido antropólogo caribeño, Jean Besson (2003), apunta que: *“...Durante todo el periodo de esclavitud en las plantaciones coloniales de Afro-América, los esclavos africanos y los criollos se opusieron a la ley europea de tierras y a los regímenes de tenencia mediante rebeliones, cimeteronaje y un proto-campesinado que apuntaba a recuperar la autonomía, el parentesco y la comunidad consolidando derechos territoriales consuetudinarios”*.

Esta visión equipara las luchas por la tenencia de la tierra en el Caribe con una especie de “duelo social/económico”, originado en ese experimento del siglo xvii. El tema de la tenencia de la tierra en la región se percibe como una lucha permanente entre “legalidad” versus “legitimidad”. La legalidad se expresa en el marco institucional jurídico basado en leyes territoriales impuestas por los europeos; mientras que la legitimidad está relacionada a tenencias no oficiales de “propiedades familiares”, “propiedades generacionales”, “comunidades” e incluso “ocupaciones ilegales”, que muchas veces se consideran erróneamente como anacronismos que sobrevivieron a la

cultura colonial o ancestral. Por el contrario, estas formas alternativas de propiedad de la tierra reflejan intentos dinámicos de los sectores más pobres de la sociedad caribeña de extender al máximo sus líneas de parentesco y su escaso acceso a la tierra, a fin de garantizar su propia seguridad alimentaria y la supervivencia intergeneracional. Los antropólogos se refieren a esta actividad como la “formación de la cultura caribeña”. En Haití, esto se suele denominar “la lucha por transitar de la precariedad a la legitimidad” (*de précarité vers légitimité*).

Por lo tanto, no es sorprendente que las relaciones de la tenencia de la tierra en el Caribe tengan una estructura casi tan rígida como la economía a la que apoyan. El economista Andrew Pienkos (Pienkos, 2006) ha señalado que: “pese a décadas de estrategias de desarrollo y políticas industriales, las economías caribeñas siguen mostrando un dualismo económico omnipresente, tal como lo demuestra la coexistencia de dos esferas de actividades diferentes y en gran medida independientes”. Esta conclusión puede aplicarse fácilmente a los diversos esfuerzos realizados en el pasado por llevar a cabo reformas agrarias. Pero para comprender esta rigidez, tenemos que reconocer que en esta región, la economía (el sistema de plantaciones) creó a la sociedad (sistema esclavista) y no a la inversa. Por lo tanto, para concebir el desmantelamiento completo de estas relaciones en la tenencia de la tierra es fundamental desarticular la sociedad caribeña tal y como la conocemos.

En la historia de la región sólo ha habido dos intentos por desmantelar estas estructuras. El primero fue durante la Revolución haitiana (1791-1803) la que, bajo la presidencia de Alexandre Petion (1806-1818) y Jean-Pierre Boyer (1818-1843), en 1842 eliminó por completo el sistema de plantaciones y generó un campesinado que poseía y reivindicaba pequeñas parcelas. El segundo intento fue durante la Revolución cubana (1959), donde el Estado revolucionario se apropió de los latifundios privados y creó una estructura de tenencia bajo control estatal. En general, los demás esfuerzos, históricos y actuales, han sido diseñados para adaptar las relaciones de la tenencia a la realidad imperante.

## TENDENCIAS

### *La supremacía de propiedades estatales continúa caracterizando la tenencia de la tierra en el Caribe*

La característica más sobresaliente de la tenencia de la tierra en el Caribe es el predominio de propiedades estatales en el perfil territorial de la mayoría de los países. En casi todas las naciones de la región, el Estado o bien heredó las propiedades de los antiguos gobernantes coloniales o compró dichos recursos como parte de sus propias gestiones de reforma agraria. Dada esta posición de dominio en la propiedad y el control de la tierra, el Estado es quien fija las tendencias en esta materia.

En la época de la Independencia (1960-2010), los Es-

tados caribeños poscoloniales pretendieron aumentar las propiedades privadas pequeñas y medianas, ya sea redistribuyendo la tierra entre la población campesina, o adquiriendo grandes fincas, o bien, repartiendo las tierras estatales. Pese a que los pobres rurales continúan exigiéndolos, estos programas han sido, en gran medida, abandonados. A modo de ejemplo, la Unión Nacional Campesina de República Dominicana elevó una solicitud a la Gobernadora de la provincia de Puerto Plata, Sra. Eridania Gibre, el 12 de abril de 2011, exigiéndole que cumpla la promesa hecha por el Gobierno de repartir tierras a los campesinos pobres. Tales acciones son un testimonio de que muchos ciudadanos caribeños aún reconocen en sus gobiernos una supuesta capacidad de gestionar soluciones en materia de tenencia de la tierra.

Sin embargo, estos gobiernos se han restado de intervenir directamente en el mercado inmobiliario, y han

**Cuadro 14:** Perfiles del uso de la tierra en acción en el Caribe

	País	Propiedad estatal	Silvicultura	Agricultura	Área protegida terrestre
1	San Cristóbal y Nieves	82%	42%	19%	3,8%
2	Guyana	78%	77%	9%	5,0%
3	Dominica	66%	60%	32%	21,7%
4	Bahamas <sup>1</sup>	51%	51%	1%	13,7%
5	Trinidad y Tobago	51%	44%	11%	31,2%
6	San Vicente y Las Granadinas	47%	69%	26%	10,9%
7	Belize	45%	61%	7%	27,9%
8	Antigua y Barbuda	41%	23%	30%	7,0%
9	Santa Lucía	38%	77%	18%	14,3%
10	Surinam <sup>2</sup>	33%	95%	1%	11,6%
11	Jamaica	22%	31%	41%	18,9%
12	Granada	10%	50%	35%	1,7%
13	Barbados	1%	19%	44%	0,1%
14	República Dominicana <sup>3</sup>		41%	51%	22,2%
15	Cuba <sup>4</sup>	80%	27%	63%	6,4%
16	Haití <sup>5</sup>		4%	67%	0,3%

#### Notas:

1-Bahamas: la silvicultura se utiliza como un buen indicador de la extensión de las tierras de la Corona.

2- Surinam: las leyes confieren el pleno dominio de las tierras sin título y todos los recursos naturales al Estado (tierras de dominio).

3- República Dominicana: la Ley 6.106 de 1962 confiscó todas las propiedades del ex dictador Trujillo y las transformó en propiedad estatal, mediante el Consejo Estatal del Azúcar (1966).

4-El Estado cubano asume la propiedad de todas las tierras en principio, pero comparte derechos de "usufructo" con las cooperativas.

5-En Haití, el Estado compra tierras para cumplir sus obligaciones sociales, o bien las adquiere por decreto.

**Fuente:** Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2009, Secretaría de CARICOM, 2000.

preferido fortalecer la infraestructura de administración territorial y mejorar la seguridad de los derechos a la tierra. Con base en el concepto de que esta seguridad constituye la piedra angular para romper el círculo de la pobreza en las comunidades rurales y con recursos de los organismos internacionales, los gobiernos del Caribe han aplicado programas que incluyen temáticas como: registro de propiedades, tenencia segura, privatización e individualización del derecho a la tierra. Las iniciativas más recientes que apuntan en esa dirección son las siguientes:

- i. Belice (BID 2006) Catastro y registro de derechos de propiedad;
- ii. San Cristóbal (OEA 2006) Catastro y registro de tierras y gestión de bienes raíces;
- iii. Guyana (BID 2010) Registro de las causas que explican la ineficiencia del sistema de derechos de propiedad, mediante la metodología de Análisis de Comprobación de la Realidad (RCA);
- iv. Haití (OEA 2010) Modernización de la infraestructura para catastros y derechos de tierra
- v. Haití (BID 2012) Demarcación de parcelas y aclaración de la tenencia de la tierra

El principal foco de atención de estos programas es mejorar las estructuras institucionales para administrar los asuntos de la tierra en cada Estado y contribuir al surgimiento de un mercado más dinámico en este ámbito. Se recurre al mercado inmobiliario, debido a su capacidad de asignar los suelos a usos diferentes y más productivos. En este sentido, se pretende que las comunidades rurales se beneficien de la monetarización de los derechos sobre las propiedades.

### *El Caribe experimenta procesos de concentración y desconcentración de las propiedades agrícolas*

La segunda tendencia más importante es el cambio en las propiedades rurales a causa del reciente colapso de los mercados tradicionales de exportaciones agrícolas. Estos sucesos económicos internacionales no han dado lugar a un proceso de concentración de grandes parcelas de tierra ni a la apropiación decidida de tierras rurales en el Caribe. Más bien, lo que surgió es un panorama mixto. En los países que siguieron beneficiándose de

las exportaciones de productos básicos, la propiedad de la tierra sigue estando concentrada en unas pocas manos. Sin embargo, y en la mayor parte del Caribe, el término del régimen comercial preferencial para los plátanos y el azúcar se ha traducido en una caída marcada de la superficie total destinada a la producción agrícola y, en un caso, en una disminución real de los grandes latifundios.

La República Dominicana es el segundo productor de azúcar del Caribe (después de Cuba). También es el país donde aún persiste una estructura desigual de la tenencia de la tierra. Los datos del censo de 1981 mostraron una estructura básicamente igual a la de 1971. Según los resultados de 1981, el 2% de las fincas del país ocupaban el 55% del total de tierras rurales. En tanto, las propiedades que constituían el 82% de todas las fincas (314.665 unidades), cubrían solo el 12% de la tierra cultivable (Haggerty, 1989). Incluso, el censo agrícola de 1998, realizado por el Consejo Estatal del Azúcar, confirmó la persistencia de esta distribución asimétrica. Según ese estudio, el 40% de los hogares con acceso a tierras (ocupación con títulos) poseía menos de 1,2 hectáreas cada uno. La próxima categoría de propiedad agrícola, con menos de 3,1 hectáreas cada una, representaba al 75% de los hogares con títulos de propiedad.

En los países que sufrieron un colapso de la base económica rural de las exportaciones agrícolas, la respuesta en términos de tenencia de la tierra ha sido variada. La reacción más común ha sido una disminución en la superficie total de estas propiedades. En Santa Lucía, donde el régimen de plátano se desplomó, la superficie total de tierras agrícolas se redujo de 17.233 hectáreas, según el censo agrícola de 1996, a 10.202 hectáreas en 2007, cifra que representa una disminución de 41,1%. El censo de 2007 realizado en Santa Lucía reveló que la mayor pérdida en el número de fincas se observó en los latifundios; más del 70% de los que operaban en 1996, sobre 33 hectáreas, habían desaparecido en 2007.

En Jamaica, donde se sintió un gran impacto, tanto por los plátanos como por el azúcar, las cerca de 326.000 hectáreas de tierras agrícolas registradas en el censo de 2007 reflejaban una disminución de 81.624 hectáreas, un poco más de 20% desde 1996. En Trinidad y Tobago, donde existe un sector energético importante y menor dependencia de las exportaciones agrícolas, la superficie agrícola total también se redujo de 131.572 hectáreas en 1982 a 84.990 hectáreas en 2004; una baja de 35%, con una disminución similar (37%) en la cantidad de fincas.

Sin embargo, hubo dos sorpresas en los cambios registrados en cada censo. En Trinidad y Tobago, los grandes latifundios (de más de 500 hectáreas) aumentaron desde un 2,97% de las tierras agrícolas totales (9.357 ha) en 1982 a un impresionante 34,15% (84.989 ha) en el año 2004. Esto se atribuye a la decidida actitud del Estado de apoyar la producción de alimentos a gran escala, en respuesta a los crecientes costos de la importación de estos productos.

Por otra parte, en Santa Lucía no sólo se redujeron las grandes fincas, sino que la proporción de tierras bajo régimen de tenencia tradicional, como por ejemplo, las fincas familiares, aumentaron considerablemente. De acuerdo al censo de 2007, la proporción de tierras inscritas (es decir, aquellas con títulos legales) respecto del total de propiedades agrícolas disminuyó durante los últimos 20 años, de 60% a 40%, mientras que las tierras familiares aumentaron de 24% en 1986 a 42% en 2007. A medida que se reducen las fortunas económicas ligadas a los latifundios, las familias de Santa Lucía parecen buscar seguridad y sobrevivencia intergeneracional mediante regímenes de tenencia tradicionales.

### La respuesta a las crisis externas/internas

Las oportunidades comerciales han desempeñado un rol clave en el desarrollo de la economía nacional y rural en el Caribe, y éstas se vinculan fundamentalmente con las exportaciones de productos básicos a mercados europeos bajo acuerdos preferenciales especiales. Se trata del legado de dos siglos de una estructura de tenencia de la tierra creada para sustentar grandes plantaciones de monocultivos de un solo producto de exportación. Históricamente, los principales cultivos de exportación del Caribe eran los plátanos y el azúcar; el azúcar en bruto desde Cuba, República Dominicana, Guyana, Jamaica y San Cristóbal y Nieves y los plátanos de Dominica, República Dominicana, Belice, Jamaica, Guadalupe, Martinica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Granada. El otro lado de la moneda de este legado es que el abastecimiento del mercado nacional quedó en manos de pequeños productores fuera de las plantaciones o se ha ido reemplazando por importaciones de alimentos cada vez mayores.

La crisis externa/interna surge cuando el cambio en las condiciones de los mercados de exportación de productos básicos (principalmente a Europa debido a razones históricas) gatilla una crisis económica de gran envergadura en la economía nacional. Los principales factores o

sucesos que precipitan dichas crisis son los cambios en la capacidad del país de producir a los niveles tradicionales de exportación o la pérdida de participación de mercado y precios de exportación atractivos. Esto es lo que ha sucedido en el último tiempo con las exportaciones de azúcar y plátanos provenientes del Caribe.

Históricamente, la exportación de azúcar ha dado forma a la economía caribeña de manera bastante compleja. Alrededor del 75% del azúcar que se consume en el mundo es de caña, el cultivo histórico del sistema de plantaciones. Sin embargo, si bien una proporción considerable –alrededor de un tercio– de la producción mundial de azúcar ingresa al comercio internacional, sólo una pequeña porción se produce y comercializa a precios mundiales. El grueso del comercio internacional se lleva a cabo conforme a acuerdos de largo plazo (acuerdos y contratos comerciales preferenciales). Por ejemplo, los ingresos por concepto de exportaciones de azúcar en la región del Caribe promediaron US\$ 406 millones durante 1999-2001, y el 60% de esa cifra corresponde al acceso preferencial a los mercados del azúcar de la UE y EE.UU.

El deterioro del trato preferencial de las exportaciones de azúcar del Caribe a la UE comenzó con el colapso de los precios del producto a nivel mundial en los años noventa. En reconocimiento del rol preponderante que desempeñan las exportaciones de azúcar en las economías de la mayoría de los países caribeños y otros exportadores

**Cuadro 15:** Cálculos de transferencias de ingresos conforme al Protocolo del Azúcar

	Transferencias millones de US\$	% del PIB	% de exportaciones totales
Guyana	61,3	10,1%	11,4%
San Cristóbal	7,3	2,4%	5,4%
Belice	17,1	2,5%	4,9%
Barbados	24,7	1,1%	2,3%
Jamaica	53,2	0,8%	1,8%
Trinidad y Tobago	20,1	0,3%	0,5%
<b>Total Protocolo del Azúcar</b>	<b>584,2</b>		

**Fuente:** "Forthcoming Changes in the EU Banana/Sugar Markets: A Menu of Options for an Effective EU Transitional Package", Informe ODI de Gillson et al., 2005, Cuadro 26, pág. 52

tradicionales, la UE suscribió una serie de acuerdos conjuntos con países africanos, caribeños y del Pacífico (ACP) para ayudarlos a reorganizar sus economías nacionales. A partir de ello surgió el "Protocolo del Azúcar", que consiste en una combinación de aranceles especiales, salvaguardias, cuotas arancelarias específicas por país, denominación de origen y exenciones tarifarias.

El Protocolo del Azúcar también incluyó el compromiso de la UE de apoyar el proceso de ajuste económico de los países exportadores con transferencias de ingresos. Sin embargo, se trata fundamentalmente de un instrumento de políticas que está sujeto a modificaciones unilaterales de parte de la Unión Europea. De hecho, los países exportadores de ACP sufrieron una reducción del 36% en los precios de exportación garantizados, como resultado de una reforma al Protocolo concretada en 2005.

La importancia de las transferencias de ingresos en el marco del Protocolo del Azúcar se ha convertido en una respuesta extremadamente débil a la crisis comercial, precipitada por una pérdida de ingresos de exportación. Tanto en términos absolutos como relativos (como proporción del ingreso nacional y los ingresos totales por concepto de exportaciones), estas transferencias fueron considerables hacia Guyana y San Cristóbal y Nieves y, como mucho, modestas hacia Belice, Barbados y Jamaica.

Sin embargo, más importante aún fue la respuesta de los propios gobiernos del Caribe. En la mayoría de los casos, buscaron decididamente el desarrollo del sector turístico, incluso al punto de ofrecer acceso a la tierra

a extranjeros a modo de incentivo. En ese marco, se flexibilizaron los requisitos instaurados en la década de los ochenta y noventa en el registro de tierras de extranjeros, (una forma de limitar la propiedad de la tierra a extranjeros) y, en algunos casos, se limitó estrictamente el acceso tradicional de los propios ciudadanos a las playas (recreacionales y caletas pesqueras).

En gran medida, el aumento de los ingresos del turismo ha logrado reemplazar la merma en los ingresos debida a la reducción de las oportunidades de exportación de plátanos y azúcar. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta sustitución proporcionó sólo algunos de los vínculos económicos que la estructura de las exportaciones de productos básicos había arraigado en las comunidades rurales. Un reciente estudio del Banco Mundial (de Ferranti, 2005) midió el impacto de las actividades económicas rurales y su gran aporte a las exportaciones agrícolas, y descubrió que si bien las actividades vinculadas con los recursos naturales rurales sólo daban cuenta del 12% del PIB regional caribeño, su efecto en el crecimiento nacional y en la reducción de la pobreza era de casi el doble. Ello se debía a los eslabones ascendentes y descendentes asociados con productos agrícolas de exportación, los que actualmente han sido dejados de lado a favor del desarrollo del turismo.

### Las remesas como respuesta significativa a la crisis interna

La tercera reacción a la crisis interna fue el aumento de las remesas como un significativo flujo de ingresos de los

**Cuadro 16:** Remesas al Caribe como porcentaje del PIB, Período 2007 - 2010

	2007	2008	2009	2010
Haití	20,47%	21,38%	21,23%	22,34%
Jamaica	16,62%	15,31%	15,20%	14,11%
Guyana	16,25%	14,48%	13,74%	13,85%
República Dominicana	8,29%	8,01%	7,41%	6,51%
Granada	7,22%	6,67%	7,02%	7,05%
San Cristóbal y Nieves	6,23%	6,34%	6,46%	12,47%
Dominica	6,11%	5,63%	5,45%	5,62%
Belice	5,86%	5,75%	5,95%	5,66%
San Vicente y Las Granadinas	4,83%	4,43%	4,31%	4,34%
Barbados	4,15%	2,76%	3,15%	2,99%
Santa. Lucía	2,93%	2,79%	2,76%	2,62%
Antigua y Barbuda	1,86%	1,85%	1,95%	2,05%
Trinidad y Tobago	0,50%	0,35%	0,55%	0,58%
<b>Total (millones)</b>	<b>US\$7.750</b>	<b>US\$7.986</b>	<b>US\$7.548</b>	<b>US\$7.725</b>

**Fuente:** Compilado de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial

#### Recuadro 4. Cuba: Una revolución que cede ante su legado en materia de tierras

CUBA TAMBIÉN ENFRENTÓ CRISIS externas/internas similares en sus relaciones comerciales de productos básicos. En 1990, el colapso de su principal socio comercial, el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) –conformado básicamente por los países del antiguo bloque soviético– precipitó una crisis de la economía nacional y obligó al Gobierno revolucionario a enfrentar su herencia colonial en la tenencia de la tierra. Esa herencia no es diferente a la de otros Estados caribeños; es decir: un enorme sector agrícola de monocultivo –ahora de propiedad estatal– que produce un cultivo de exportación único, azúcar; un costo total por importaciones de alimentos de alrededor de us\$1.500 millones anuales, que corresponde a cerca del 80% del suministro básico de alimentos; y una reducción considerable en la población rural, de 56% en 1956 a 28% en 1989, para llegar a menos del 20% a mediados de los noventa. Tal como lo ha observado el Dr. Fernando Funes-Monzote, un investigador adjunto de la estación experimental “Indio Hatuey” de la Universidad de Matanzas, Cuba: “La eliminación del latifundio en 1959 en Cuba no erradicó los problemas históricos intrínsecos al sistema agrícola nacional”.

Para mejorar la producción agrícola, el modelo cubano se ha distanciado de las granjas colectivas organizadas por el Estado en 1963, de un modo similar a otros Estados caribeños que han dejado atrás la dependencia de las tierras estatales para revertir el proceso de decadencia de las fortunas en el sector agrícola. La experiencia de Cuba comprendió: Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA, 1977), las que utilizaron tierras estatales para producir cultivos de consumo interno; Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC, 1993) que permitieron a colectivos de trabajadores arrendar fincas estatales, sin pagar alquiler y a perpetuidad; y Parceleros (1996/7), sistema conforme al cual la tierra se distribuye directamente a campesinos y sus familias organizados en tres categorías:

**- Cooperativas de Créditos y Servicios (ccs):** la mayoría de quienes tienen la propiedad de sus

fincas son miembros de estas cooperativas. En 1997, existían 2.709 ccs, con 159.223 miembros (agricultores particulares) que trabajaban el 11,8% del total de las tierras agrícolas (Oficina Nacional de Estadísticas, 1997).

**- Usufructuarios:** campesinos particulares que han recibido tierras estatales en usufructo (con derecho a uso pero no a disponer de ellas). En 1996, la cantidad de estos usufructuarios había aumentado de cero a 43.015.

**- Agricultores individuales,** que no son miembros de una cooperativa.

Un eslabón que vincula estos esquemas de reorganización de la tierra/producción se encuentra en un programa ya desaparecido, que se inició antes del “Período especial”, denominado Vinculando al hombre con la tierra (Funes *et al.*, 2002), que apuntaba a estrechar la conexión entre el productor (en ese momento, trabajadores de fincas estatales) y las parcelas particulares. En este nuevo intento por mejorar la seguridad alimentaria, el Gobierno cubano, según los medios oficiales, ha repartido 689.697 hectáreas (41% del plan total), de las cuales, un 25% ya está siendo cultivada.

Sin embargo, este proceso de reparto de tierras, iniciado en 2008, es de otra naturaleza. En primer lugar, parece surgir del reconocimiento de que pese a las anteriores iniciativas en materia de políticas públicas, que apuntaron a reorientar la producción de algunas de las fincas estatales para abastecer al mercado nacional de alimentos, un pequeño sector de productores privados y no estatales continúa superando al sector estatal organizado en cultivos como tomates (en 17,5%), cebollas (en 38%), pimentones (en 116%) y todas las verduras combinadas (en 56%) (Alvarez, 2004). En segundo lugar, dicho sector parece haber atraído a un segmento de la población con muy poca experiencia agrícola. Según el director del Centro Nacional de Control de la Tierra, Pedro Olivera, el 26% de los nuevos campesinos

cubanos eran personas menores de 25 años, con poca experiencia laboral, y más del 70% de los receptores totales no tenían experiencia agrícola. En tercer lugar, el Estado está buscando darle “continuidad y sostenibilidad” a la medida. Las parcelas, que no superan las 13 hectáreas, se pueden trabajar durante 10 años; además, se está considerando permitir que los receptores construyan ahí su vivienda. Estos aspectos de la iniciativa indican que el desafío que deberán enfrentar las autoridades cubanas no necesariamente tendrá que ver con conseguir buenos niveles de producción, sino con la construcción de una nueva cultura en las comunidades rurales.

El reparto de tierras estatales a particulares no constituye por sí solo un cambio estructural en la tenencia de la tierra en Cuba, que reconoce los ingresos a partir del uso (usufructo), pero no de la propiedad (valor de mercado). La expectativa de las autoridades es que esta situación evolucione hacia nuevas formas de administración y la creación de relaciones más productivas entre las unidades de producción, y entre ellas y las empresas estatales. Sin embargo, no está claro si se permitirá el surgimiento de nuevas formas de construcción cultural e intercambios informales de la tierra a medida que los ciudadanos quieran imponer su propia interpretación de la “sostenibilidad” y la “viabilidad” en las parcelas asignadas.

migrantes caribeños que viven en los países metropolitanos. En 2010, se calculó que las remesas de 13 países caribeños ascendían a us\$ 7.000 millones (BID, 2011), representando un 7% del PIB total. Aunque estos flujos pudieron haber aumentado excepcionalmente en 2010 (con un incremento del 8,3%), en respuesta al devastador terremoto que afectó a Haití a principios de ese año, la tendencia en las remesas continuó siendo significativa, con un alza de 5,9% en 2011.

Como se indica en el Cuadro 16, estas remesas superaron el 5% del PIB en más del 50% de los países y son más considerables que las transferencias de ingresos del Protocolo del Azúcar. Aunque pueden considerarse como apoyo al consumo, aún no se ha explorado su potencial para estabilizar los ingresos rurales a partir de tenencias de tierra inseguras y transformarse en inversiones agrícolas. Existen pruebas suficientes que indican que el crecimiento de la economía nacional puede tener efectos positivos en la reducción de la pobreza. El asunto es en qué medida el crecimiento del sector de recursos naturales (por ejemplo, tierra y empleo rural y agrícola) se puede asociar con incrementos adicionales en el resto de la economía. El estudio del Banco Mundial (de Ferranti, 2005) también indicó que pese a la baja proporción del PIB del sector de los recursos naturales rurales (RNR), por cada 1% de aumento hay un crecimiento promedio de casi 0,08% en los ingresos de los pobres. En otras palabras, el porcentaje de la población nacional que gana menos de us\$ 1 al día tendería a disminuir si hay mejoras tanto en el valor agregado agrícola como en la productividad de la tierra.

En ese sentido, las remesas siguen teniendo el potencial de ser atraídas hacia actividades de inversión en RNR, lo que tendría un impacto considerable en el futuro de la tenencia de la tierra en el Caribe.

#### PERSPECTIVAS

##### *Los modelos de reforma agraria deberán considerar a la tierra como un activo cultural*

El modelo económico estándar busca posicionar la tenencia de la tierra, en el marco de una política agraria que promueva la sostenibilidad y el desarrollo económico equitativo, permitiendo que la tierra desempeñe su rol de manera óptima, como un factor más de la producción de bienes y servicios. Los resultados asociados a este modelo en materia de la tierra, son los siguientes:

- Eficiencia, gracias al aumento en la seguridad de la tenencia, inversiones y mercados dinámicos;
- Equidad, mediante el acceso a los recursos de parte de grupos desfavorecidos; y
- Sostenibilidad, gracias a los esfuerzos de protección de la tierra.

**Cuadro 17:** Perfil de los temas de la tierra en el Caribe

País	Explotaciones agrícolas	Otros esquemas de propiedad significativos	Problemas en la ocupación de la tierra
Guyana	40.000+	Arriendos históricos de tierras estatales; propiedades colectivas de tierras amerindias.	Preponderancia de transacciones informales, o poco documentadas, o bien, totalmente verbales (sin documentos).
Surinam	n.d.	Tenencia tradicional de la tierra; títulos de arrendamiento comunal a comunidades indígenas.	Comunidades indígenas cuestionan los derechos del Estado de “dominar la tierra”.
Cuba	n.d.	Arriendo de tierras estatales; derechos de usufructo a cooperativas e individuos.	Experimentos con el reparto de tierras privadas en la producción de alimentos y vivienda (Decreto Ley N°288).
República Dominicana	2.250.000		Inmigración haitiana e integración de dominicanos de origen haitiano.
Haití	1.260.000	Arriendos y cultivos colectivos.	Menos del 5% de la tierra está catastrada.
Belize	n.d.	Ocupación comunal histórica (maya, garífuna); arriendo de fincas nacionales.	Reivindicaciones legítimas a tierras utilizadas en los cultivos de rotación por campesinos de la milpa.
Jamaica	676.584	Fincas familiares; transferencias sin documentos.	Preocupación por la ocupación ilegal de tierras privadas y públicas.
Bahamas	140.000	Títulos generacionales; sistemas de propiedad comunal; donaciones de tierras de la Corona.	Islas distantes ocupadas por inmigrantes, principalmente de Haití.
Trinidad y Tobago	440.000	Tierras familiares (Tobago)	25.000 ocupantes ilegales viviendo en tierras estatales.
Dominica	n.d.	Propiedad comunitaria: 3.700 acres conferidas al Consejo Caribeño.	Conflicto por propiedad privada.
Santa Lucía	33.281	Tierras familiares: 45% de la superficie total.	Transferencias de tierras sin documentación.
Antigua y Barbuda	41.000	Tierras comunales en Barbuda; 23% de la tierra cuya propiedad no se ha establecido.	Recientes reivindicaciones de la Comunidad de Inmigrante de aproximadamente 3.000 parcelas; en las afueras de St. John.
Barbados	98.098	Arriendos de tierras.	Política de acceso público a las playas
San Vicente y las Granadinas	n.d.	Posesiones tipo propietario; tierra en arrendamiento en aproximadamente el 23% de los suelos agrícolas.	Informes de 16.000 ocupantes no autorizados; reservas forestales amenazadas.
Granada	52.229	Se estima que las tierras familiares representan el 15% de todas las tierras.	Baja incidencia de problemas; 1.250 parcelas están regularizadas.
San Cristóbal y Nieves	n.d.	Tierras familiares; propiedades en arriendo: 12% en San Cristóbal y 18% en Nieves.	130 hectáreas en San Cristóbal y 43 hectáreas en Nieves en régimen de propiedad “ilegal”.

**Fuente:** extraído de estudios en “América Latina y el Caribe”, Allan N. Williams, ed., 2003.

Los principales indicadores de un mercado de la tierra eficaz son:

- Mayor volumen de transacciones para transferir tierras a personas que probablemente le darán mejor uso;
- Aumento del valor de la tierra, para recompensar a los propietarios por usos de la tierra más rentables;
- Reducción de los costos de transacción (tanto en términos de dinero y tiempo), generados por una administración eficiente de los asuntos agrarios;

- Mejor acceso a crédito para aumentar la productividad económica de la tierra y la débil recuperación de ingresos por parte de los propietarios.

Aunque en teoría parezca sólido, este modelo se torna muy frágil como guía para aplicar políticas eficaces de tenencia de la tierra en la mayoría de los países del Caribe. Esta debilidad surge del hecho de que el modelo considera a la tierra sólo como un activo que genera riqueza, mientras que una parte considerable de la sociedad caribeña la considera una fuente de “cultura y patrimonio”. Este contexto debe diferenciarse de la consigna cubana que dice: “La vivienda es para vivir en ella, no para vivir de ella”, que niega totalmente la oportunidad de generar ingresos a partir de una propiedad. En el contexto cultural y del patrimonio, el panorama de una reforma agraria probablemente estará determinado por factores culturales, los que trascienden los derechos de comercialización identificables y los ingresos económicos a partir de la tenencia.

El Cuadro 17 resume los actuales problemas en materia de tenencia de la tierra en el Caribe. Los tres temas más importantes continúan siendo el bajo nivel de identificación de parcelas (seguridad en la tenencia), la persistencia de formas alternativas de tenencia de la tierra (legitimidad); y problemas relativos a la ocupación de la tierra, a diferencia de la propiedad de la tierra (esfuerzos de construcción de cultura). Pero en conjunto, estas tres categorías tienden a exhibir más “características culturales” que administrativas o meramente económicas.

El tema de la identificación de las parcelas seguramente continuará siendo importante, a juzgar por la cantidad de recursos internacionales que ya se han destinado a ese fin. Los registros de tierras en el Caribe se esfuerzan por identificar plenamente la propiedad de todas las parcelas, pero no está del todo claro si dicha identificación proporcionará seguridad en la tenencia para la mayoría de los pobres rurales.

Existen tres factores principales que atentan contra la simplicidad de las soluciones legales que se han implementado a la fecha, a saber:

- El alto costo que implica registrar los títulos de propiedad, tanto en términos monetarios como de tiempo, y se transforma en un enorme desincentivo para que las transacciones en este ámbito se realicen en el marco legal;

- Las transferencias fuera del mercado de parcelas, que no sólo incorporan una variedad de acuerdos al margen de la legalidad, sino que también generan que las parcelas con títulos legales “se devuelvan a un sistema de tenencia tradicional, no jurídico”;

- La propiedad tradicional, que reconoce derechos colectivos en lugar de individuales.

Los dos últimos constituyen problemas de legitimidad y construcción cultural y es probable que den forma a las respuestas de la reforma agraria en el Caribe, particularmente en su relación con:

- La preponderancia de transacciones informales, que invalidan constantemente la precisión de los títulos registrados;
- El derecho de los pueblos indígenas y de los inmigrantes caribeños a la seguridad en tierras que ocupan y de las que no necesariamente tienen la propiedad.

Ya hemos sido testigos de las pruebas que apuntan a las dificultades inherentes a aplicar soluciones legales a problemas de tierras de origen cultural:

- En Surinam, los pueblos indígenas, la comunidad indígena kaliña de Maho y la Asociación de Líderes de Aldeas Indígenas presentaron un requerimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, en el año 2009. El documento cuestiona las leyes que confieren la plena propiedad de tierras sin títulos y de todos los recursos naturales al Estado y las disposiciones que niegan o dejan sólo en carácter de nominal los privilegios sobre la tierra otorgados a sus comunidades.

- En Belize, los pequeños campesinos se pueden dividir en productores de milpa, que practican sistemas de cultivos rotatorios, y agricultores permanentes. La práctica de los cultivos rotatorios, que predominaba entre los mayas de los distritos del sur, es reflejo de una adaptación cultural a situaciones de inseguridad en la tenencia y que no se revierte simplemente otorgando títulos legales.

- En Bahamas y en las islas de Turcos y Caicos se han realizado gestiones destinadas a codificar y otorgar privilegios especiales a los “ciudadanos locales” (belongers) versus los “no ciudadanos” (non-belongers) (Williams, 2005). Estas definiciones culturales de la

propiedad de la tierra fracasaron, debido fundamentalmente a que el capital internacional que se requiere para el desarrollo estructural en el sector turístico, no necesita revelar la nacionalidad de sus propietarios.

- El Gobierno de Trinidad y Tobago invitó a ALCOA a construir una fundición de aluminio de US\$ 1.500 millones en 1.340 hectáreas, en Chatham/Cap-de-Ville, una zona previamente clasificada como de uso agrícola. El plan fue entendido como un “acaparamiento” de tierras interno facilitado por el Estado y provocó un escándalo entre los campesinos y pescadores que previeron problemas de salud, además de la pérdida de ingresos y de fuentes de sustento. Finalmente, el siguiente Gobierno retiró el proyecto.

### ***La resolución de conflictos se podrá abordar a partir de cambios en el uso del suelo***

Las zonas costeras son un activo importante para los ciudadanos caribeños, como fuente de sustento (pesca, camaroneo), recreación (playas), comercio con islas vecinas y sobrevivencia en caso de desastre (accesibilidad a apoyo de emergencia externo). De manera tal que cuando surgen conflictos a partir de usos alternativos del suelo en estas zonas, como en el caso de los proyectos turísticos (hoteles), la situación se complica debido a temas legales, responsabilidades sociales y derechos económicos.

Sin embargo, hay ejemplos de soluciones adecuadas mediante acuerdos “voluntarios” entre los diversos actores, donde el foco de atención se pone en acciones concretas de cumplimiento para reducir la zona de conflicto, en lugar de permanecer en un proceso interminable de discordias. La factibilidad de ese mecanismo está comprobada en el área de gestión marina Soufriere (SMMA, por sus siglas en inglés) ([www.smla.org.lc](http://www.smla.org.lc)) en la costa occidental de Santa Lucía. El SMMA comprende 11 kilómetros de costa que fue zonificada voluntariamente en cinco tipos de usos: reservas marinas, áreas de prioridad pesquera, atracaderos de yates, áreas recreacionales y áreas multiuso. Estas zonas fueron definidas para atender a la diversidad de usos del área, decisión que redujo los conflictos entre los usuarios, protegiendo al mismo tiempo los recursos marinos críticos.

### ***Se medirá el impacto de los entornos con alto valor natural***

En el Caribe también hay sitios críticos que no han sido declarados “áreas protegidas” porque la ley (donde la hay) es demasiado restrictiva y políticamente controvertida.

La ausencia de una designación legal no reduce el alto valor natural de estos paisajes, entre los que se incluyen cuencas, humedales y arrecifes de coral, todos los cuales proporcionan servicios ecosistémicos vitales.

Un instrumento nuevo en este ámbito es el “Índice de Alto Valor Natural” (HNVI, por sus siglas en inglés) (Williams, 2011), que evalúa el impacto y mejora la contribución de las prácticas agrícolas a la estabilidad ecológica del paisaje. El HNVI puede jugar un rol fundamental al encontrar un terreno común entre las necesidades de las comunidades rurales de mejorar la productividad agrícola y los ingresos rurales, y el deseo de reducir los impactos ambientales negativos de la actividad económica en esas zonas sensibles. El desafío actual es institucionalizar el HNVI como herramienta de aplicación disponible a un espectro más amplio de actores y contribuir a expandir la base de actores responsables en estos entornos.

### ***Las políticas destinadas a superar la pobreza rural deberán incluir la tenencia de la tierra***

Los desafíos del Caribe en cuanto a la pobreza también deberán ser abordados por políticas en las cuales la tierra sea el instrumento central de implementación. Este es el concepto de “pobreza de recursos” que mide factores como acceso a vivienda, salud, educación y tierra. Por ejemplo, Granada es uno de los países caribeños más pequeños –con 33.994 hectáreas– donde el Estado posee menos del 10% de la tierra y el 32% de la población es pobre. Si bien su foco de atención son las necesidades habitacionales, la Política y Estrategia de Vivienda del Sector Público de Granada (Grenada, 2002), considera que los siguientes factores relacionados con la tierra influyen en la solución al problema de la vivienda:

- Los granadinos tienen una cultura de propiedad familiar que complica el otorgamiento de títulos y desincentiva la subdivisión y la venta;
- La economía ha estado sujeta a cambios desde la agricultura rural a la prestación de servicios urbanos, lo que asigna una prima a tierras ubicadas en áreas cercanas al desarrollo económico;
- Los precios de la tierra han aumentado drásticamente en las últimas dos décadas, debido principalmente a la relativa escasez de sitios habitables, al crecimiento demográfico y económico, y a las inversiones de emigrantes granadinos y no granadinos en viviendas para la jubilación;

- La ausencia de información sobre los planes de uso del suelo probablemente limita las iniciativas privadas y públicas, que de ser factibles, aportarían nuevas tierras al mercado inmobiliario.

Sin embargo, el tema de la pobreza de recursos no es menos desalentador en una de las economías más ricas del Caribe. Los datos disponibles del censo de Trinidad y Tobago indican que el 47,1% de los hogares no cuenta con un título de propiedad adecuado de la tierra en la que está construida su vivienda. Esto representa a 141.468 familias o una población total de aproximadamente 576.959 personas. En teoría, se supone que al mejorar la seguridad de la tenencia, esos hogares podrían aumentar su acceso a créditos para fines de renovación habitacional, y que ello aportaría a garantizar la protección legal de cualquier inversión realizada.

Un estudio sobre el financiamiento habitacional en Trinidad y Tobago (Auguste *et al.*, 2011) reveló las complejidades de la tenencia de la tierra y de viviendas asequibles. El informe señaló que durante una época de fuerte crecimiento económico, mientras los precios de la vivienda se fueron a las nubes, la demanda por préstamos hipotecarios seguía siendo baja. En ese sentido, el estudio dio a entender que los precios de las viviendas aumentaron más rápidamente que los salarios, lo que generó problemas de asequibilidad que caracterizan a la dinámica del déficit habitacional.

Es claro que la economía del mercado inmobiliario serviría para atraer compradores y proveedores hacia la parte superior de la escala de las necesidades habitacionales. Pero entonces surge un problema secundario en torno a las medidas que toma el Estado con el fin de disponer de terrenos para construir viviendas “asequibles”. El conflicto emerge cuando el gobierno pretende disponer de antiguas tierras agrícolas para la construcción de viviendas sociales. Si bien el reclamo debido a la pérdida de tierras de cultivo es atendible, es un hecho que las viviendas y los poblados no pueden instalarse en zonas demasiado distantes de la infraestructura social (camino, escuelas, hospitales, centros policiales, entre otros).

### ***La “enfermedad holandesa” en el Caribe***

La región del Caribe ha sido identificada como un sitio importante de trasbordo de drogas ilícitas hacia Estados Unidos y Europa. Esta actividad no sólo está contribuyendo al aumento de la violencia, sino también a la acumulación de fortunas considerables entre los narco-

traficantes. Un estudio sobre el tráfico de drogas en el Caribe realizado por el Consejo de Asuntos Hemisféricos (COHA, por sus siglas en inglés) en 2011 (Beale, 2011), concluyó que los paisajes naturales y la dispersión geográfica del Caribe constituye un atractivo para los narcotraficantes. Las islas tienen la ventaja de la falta de control administrativo a lo largo de extensas costas y territorios montañosos poco accesibles, los que resultan ideales para el cultivo y el transporte de narcóticos. El lavado de dinero de los ingresos ilícitos a través de inversiones inmobiliarias también se está convirtiendo en motivo de preocupación, tanto en términos de la estabilidad económica, como del aumento en los precios de la tierra (Dominicantoday.com, 2011). Por lo tanto, este aumento de precio no necesariamente se debe a una asignación de mercado eficiente del suelo hacia otros usos.

El estudio sobre la política de vivienda mencionado más arriba sugirió que el aumento en los precios de la tierra en Trinidad y Tobago era el resultado de las presiones de la “enfermedad holandesa”, a partir de ingresos considerables por concepto de exportaciones del sector energético. Pero eso no explica el alza en el precio de la tierra para fines de vivienda en otras islas del Caribe que carecen de un sector de energía importante. Es posible que estemos frente a una variante de la “enfermedad holandesa” conforme al cual un sector “no-productivo generador de ingresos” (el tráfico de drogas) provoca distorsiones mediante actividades desmedidas de consumo, acumulación e inversión:

- Valores de las propiedades y patrones de propiedad inmobiliaria;
- Oportunidades económicas y asignación de recursos dirigidas por el mercado;
- Luchas internas por la protección de las riquezas entre grupos de ingresos bajos (pandillas y armas).

Determinar la respuesta correcta es tan difícil como discernir la naturaleza y el origen del problema. Las economías caribeñas son economías de libre mercado, con fuertes influencias que van desde la esfera económica a la política. La gestión de los cambios estructurales inevitables en la economía y en el sistema político conducirán a garantizar la estabilidad social y económica continuará sujeta a desafíos, debido a las distorsiones de corto plazo generadas por una acumulación desproporcionada de riquezas.

### **Los Estados deberán mejorar su capacidad para responder ante desastres**

Una de las lecciones tácitas de la crisis de Haití luego del devastador terremoto de 2010, dice relación con la medida en la cual una estructura administrativa deficiente de la tierra limita el ritmo de la recuperación. El terremoto destruyó los edificios cívicos, incluidos los registros de propiedades en la capital y sus alrededores. Y si ya era complicado gestionar estas estructuras en épocas normales, resultó totalmente imposible reproducirlas durante la emergencia.

La relación “pérdida-producto” sostiene, en teoría, que un desastre natural tendrá un fuerte impacto en el desempeño económico de un país si la magnitud de los daños es superior en comparación con el tamaño de la economía (Charvériat, 2000). Las observaciones del autor parecen corroborar la teoría de que el efecto depresivo del desastre puede contrarrestarse con el aumento agudo del PIB en los años posteriores a la catástrofe, si la relación “pérdida-producto” es baja. La experiencia de la recuperación en Haití aleja cualquier esperanza de que tal historia estadística se aplique en el Caribe. En las pequeñas economías caribeñas, la capacidad de adaptación a los desastres naturales continuará dependiendo de las habilidades y la motivación del resto de la población, de la disponibilidad y el acceso a la tierra y a una mejor seguridad en la tenencia, de las complicaciones en el medio ambiente y en el uso del suelo en condiciones de emergencia, y de la reestructuración de la prestación de los servicios básicos, como agua, saneamiento, salud y transporte, todo lo cual puede funcionar mejor en el marco de un sistema viable de administración territorial.

### **RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS**

#### **Los principios rectores de una práctica ejemplar**

Existe la urgente necesidad de reconocer las desigualdades y la gran diversidad en lo que concierne a la tierra en el Caribe, como una guía de lo que se puede hacer sabiamente, dadas las circunstancias imperantes. La idea de la “Práctica ejemplar”, según lo plantea la plataforma “Desarrollo Sostenible en Regiones Costeras e Islas Pequeñas (CSI, por su sigla en inglés)” de la UNESCO, requiere estrategias que aborden los siguientes temas:

- Efectividad: conflictos ausentes o presencia de un mínimo de ellos, con pocos esfuerzos para garantizar el cumplimiento;

- Estabilidad: capacidad de adaptación para superar cambios progresivos, como la llegada de nuevos usuarios o técnicas;
- Capacidad de adaptación: aptitud para adecuarse a sorpresas o crisis repentinas;
- Equidad: una visión común de justicia entre los miembros respecto de los ganadores y perdedores.

#### **Ampliar la base de actores responsables**

Los ingresos fiscales en el Caribe no son lo suficientemente sólidos como para resolver temas culturales relativos a la tierra. En ese contexto, el objetivo más factible de lograr en materia de políticas implica **ampliar la base de actores responsables en la sociedad**, delegando el poder de decisión a niveles inferiores de gobierno y buscando apoyar sus planes de acción de una manera eficaz, en función de garantizar beneficios para todos. Existen cinco estrategias operacionales que apuntan a este fin, a saber:

- **Cooperación** entre actores para aumentar al máximo la inclusividad;
- **Alianza** para la acción, como una respuesta a la complejidad a nivel sectorial;
- **Gestión conjunta** del ecosistema mediante la negociación con aquellos que tienen derechos, pero necesitan asumir más responsabilidad a nivel de paisajes;
- **Creación de consenso** para generar respeto y equidad a nivel de las organizaciones nacionales.
- **Capacitación técnica** para la efectividad y la eficiencia a nivel de implementación. Desarrollar cuadros técnicos capaces de realizar evaluaciones de degradación de la tierra; capacitar a campesinos en técnicas ecosistémicas compatibles; diseñar sistemas de cartografía con el índice HNV y posicionamiento con GPS.

La región del Caribe necesita crear o reconstruir instituciones que efectivamente administren los intereses públicos y privados sobre la tierra en una economía de mercado. Esto se requiere para garantizar que iniciativas como la zonificación ambiental, la promoción del ecoturismo, la gestión de la expansión urbana, la protección de las zonas costeras y el control de la deforestación no se vean gravemente afectadas por la tendencia a dejar en manos del mercado los derechos individuales sobre la tierra.

## Bibliografía

- ABC Colombia. 2011. Devolviendo la Tierra a las Víctimas de Colombia.
- Acharya, K.P.; Dangi, R.B.; Acharya, M. 2012. Análisis de la degradación del bosque en Nepal. *Unasylva* 238(62): 31-38.
- AFP (Agence France-Presse). 2012. Mexico kills 2.5 mn poultry to contain bird flu. Julio 11. Disponible en: [http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hOw9R4VYbA\\_zOTbfr3uKSNnrmsUw?docId=CNG.e3bb94oba7cd96953abc2a7998969c09.261](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hOw9R4VYbA_zOTbfr3uKSNnrmsUw?docId=CNG.e3bb94oba7cd96953abc2a7998969c09.261)
- Alvarez, José. 2004. Cuba's Agricultural Sector. Gainesville, FL: University Press of Florida.
- AMI (American Meat Institute). 2010. Fact Sheet - International Trade: Latin America. Washington, D.C., julio. Disponible en: <http://www.meatami.com/ht/a/GetDocumentAction/i/61569/>
- Antle, J. M. 1983. Infrastructure and Aggregate Agricultural Productivity: International Evidence. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 31, No. 3 (Apr., 1983), pp. 609-619. The University of Chicago Press. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/1153216>
- Asociación Global sobre Restauración del Paisaje Forestal. 2011. Sitio Web. Disponible en: <http://ideastransformlandscapes.org>.
- Auguste, S.; Moya, R.; Sookram, S. 2011. Housing Finance Policy under Dutch Disease Pressure: The Mortgage Market in Trinidad and Tobago. IDB-TN-302.
- Aylwin, J. 2002. El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos. Unidad de Desarrollo Agrícola, DEPE, CEPAL, Santiago.
- Banco Central de Chile. 2011. Cuentas Nacionales: Evolución de la actividad económica en el año 2011. Disponible en <http://goo.gl/lwOZ1>.
- Banco Mundial. 2012. Base de datos de Indicadores del Banco Mundial. Disponible en <http://goo.gl/hkVRQ>.
- Banco Mundial. 2007. World Development Report 2008: Agriculture for Development. Disponible en <http://goo.gl/8ys7v>
- Baranyi, S.; Deere, C.D.; Morales, M. 2004. Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina. The North-South Institute, IRDC.
- Barona, E.; Ramankutty, N.; Hyman, G.; Coomes, O.T. 2010. The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters* 5(2):1-9. Disponible en: [http://iopscience.iop.org/1748-9326/5/2/024002/pdf/1748-9326\\_5\\_2\\_024002.pdf](http://iopscience.iop.org/1748-9326/5/2/024002/pdf/1748-9326_5_2_024002.pdf)
- Barsky, A. y Vio, M. 2007. La Problemática del Ordenamiento Territorial en Cinturones Verdes Periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El Caso Del Partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires. IX Coloquio Internacional de Geocrítica.

- Beale, M. 2011. The CARICOM Blueprint for Illicit Drug Trafficking, Research Associate for the Council on Hemispheric Affairs, 28 de diciembre de 2011.
- Beintema, N.M y Stads, G-J. 2010. Public agricultural R&D investments and capacities in developing Countries: Recent Evidence for 2000 and beyond. AST I Background Note. Elaborado para la Conferencia Mundial sobre Investigación Agrícola para el Desarrollo (GCARD), Montpellier, 27-30 de marzo, 2010. Disponible en: <http://www.asti.cgiar.org/pdf/GCARD-BackgroundNote.pdf>.
- Besson, J. 2003. History, Culture and Land in the English-speaking Caribbean in LAND IN THE CARIBBEAN, Proceedings of a Workshop on Land Policy, Administration and Management in The English-Speaking Caribbean, Edited by Dr. Allan N. Williams.
- \_\_\_\_\_.1995. Land, Kinship and Community in the Post-Emancipation Caribbean: A Regional View of the Leewards, in Small Islands, Large Questions: Society, Culture and Resistance in the Post-Emancipation Caribbean, edited by Karen Fog Olwig, pp. 73-99.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011. Mecanismo voluntario de mitigación de gases efecto invernadero para Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CO-X1008>.
- BID/FAO/CEPAL/RIMISP. 2004. Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina, serie Seminarios y conferencias, N° 35, LC/2069-P, CEPAL, Santiago de Chile.
- Blayney, D.; Gehlhar, M; Bolling, C.H.; Jones, K.; Langley, S; Normile, M.A.; Somwaru, A. 2006. U.S. Dairy at a Global Crossroads. Economic Research Report No. ERR-28, U.S. Department of Agriculture. Washington, D.C., noviembre. Disponible en: <http://webarchives.cdlib.org/sw15d8pg7m/http://ers.usda.gov/Publications/err28/>
- Bojanic, A. 2011. Estado general de los bosques en América Latina. En la senda del desarrollo sostenible: Retos y alternativas. VIII Congreso Latinoamericano de Derecho Forestal Ambiental. San José, Costa Rica. Octubre 2011.
- Borras S. M.; Franco, J. C.; Gómez, S.; Kay, C.; Spoor, M. 2012. Land grabbing in Latin America and the Caribbean, *Journal of Peasant Studies*, 39:3-4, pp. 845-872.
- Carr, D.L.; Bilborrow, R.E.; Barbieri, A. 2003. Population, agricultural land use and the environment in Latin America at the dawn of the 20th century: Evidence of change at the regional, national, and local scales. Proceedings of the Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research. Montreal, Canadá. Octubre 16-18. Disponible en: [http://www.geog.ucsbc.edu/~carr/DCarr\\_Publications/Carr\\_Barbieri\\_Bilborrow\\_Montreal\\_proceedings\\_03.pdf](http://www.geog.ucsbc.edu/~carr/DCarr_Publications/Carr_Barbieri_Bilborrow_Montreal_proceedings_03.pdf)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012a. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Junio.
- \_\_\_\_\_.2012b. Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo. Documento presentado en el Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (LC/G.2524(SES.34/3)), San Salvador, El Salvador, 27 a 31 de agosto.
- \_\_\_\_\_.2012c. Población, territorio y desarrollo sostenible. LC/L.3474(CEP2/3). Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_.2011a. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Diciembre.
- \_\_\_\_\_.2011b. La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Seguimiento de las medidas de política. Diciembre.
- \_\_\_\_\_.2011c. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Julio.
- \_\_\_\_\_.2011d. Panorama Social de América Latina 2011. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_.2010. Panorama Social de América Latina 2010. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_.2009. Panorama Social de América Latina 2009. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- CEPAL, FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT), IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2011. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América y el Caribe 2011-2012. IICA, San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_.2010. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América y el Caribe 2010. IICA, San José, Costa Rica.
- CEPALSAT. 2012. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. CEPAL.
- Cerda, C. 2012. Valuing biodiversity and water supply using choice experiments. A case study of La Campana Peñuelas Biosphere Reserve, Chile. *Environmental Monitoring and Assessment*. doi: 10.1007/s10661-012-2549-5.
- \_\_\_\_\_.2011. Una aplicación de experimentos de elección para identificar preferencias locales por opciones de conservación y desarrollo en el extremo sur de Chile. *Bosque* 32 (3), 297-307.
- Charvériat, C. 2000. Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de investigación: Documento de trabajo #434.
- CMPC (Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones). 2011. Memoria Anual, Santiago de Chile.
- COFLAC (Comisión Forestal para América Latina y El Caribe). 2012a. Asunción, Paraguay, 5-9 marzo 2012. Bosques y Cambio Climático. Nota de la Secretaría. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md128s.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2012b. . Situación del Sector Forestal en la Región de América Latina y el Caribe: Período 2010-2011. Asunción, Paraguay, 5-9 marzo 2012. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/md011s.pdf>
- CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena). 2012. Fondo de Tierras y Aguas, 2012 ([www.conadi.gob.cl](http://www.conadi.gob.cl)).
- Cordero, D. 2011. Los bosques en América Latina. Friedrich Ebert Stiftung-Proyecto Regional de Energía y Clima.
- Cubillos, R. 2012. What the experts say: Description of the Chilean pig sector. pig333.com, Animalesweb S.L., Barcelona, España. Mayo 14. Disponible en: [http://www.pig333.com/what\\_the\\_experts\\_say/description-of-the-chilean-pig-sector\\_5742/](http://www.pig333.com/what_the_experts_say/description-of-the-chilean-pig-sector_5742/)

- Dagang, A.B.K y Nair, P.K.R.. 2003. Silvopastoral research and adoption in Central America: recent findings and recommendations for future directions. *Agroforestry Systems* 59: 149-155. Disponible en: <http://www.springer-link.com/content/h2ojxo873twhm615/fulltext.pdf?MUD=MP>
- deCarbonnel, E. 2009. Market Oracle/Global Research. Disponible en <http://goo.gl/fO1Ow>. Consultado el 9/05/2012.
- de Ferranti, D.; Perry, G. F.; Foster, W.; Lederman, D.; Valdés, A. 2005. Beyond the city: The Rural Contribution to Development,. *The World Bank Latin American and Caribbean Studies*.
- De la Madrid, E. 2009. El Minifundio y el Campo Mexicano. *El Sol de México*, 16 de mayo.
- Diario Financiero, Chile. Viernes 30 de Marzo de 2012. ([www.df.cl](http://www.df.cl)).
- Diario la República (Perú), edición 29/01/2012.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales). 2012 ([www.direcon.gob.cl](http://www.direcon.gob.cl)).
- Dirven, M. 2012. Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica. Informe de trabajo FAO, Santiago.
- Dirven, M. 2004. El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL* No. 83, pp. 50-69.
- Dirven, M. 2002. Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?. Serie Desarrollo Productivo No 135, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dirven, M.; Echeverri, R.; Sabalain, C.; Rodríguez, A.; Candia, D.; Peña, C.; Faiguenbaum, S. 2011. Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. Documento de Proyecto LC/W397. Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile.
- Djinkman, J. y Steinfeld, H.. 2010. Chapter 19: Responses on social issues in H. Steinfeld, H.A. Mooney, F. Schneider y L.E. Neville, eds. *Livestock in a changing landscape: Drivers, consequences, and responses*, Vol. 1. Island Press. Disponible en at: <http://www.fao.org/docrep/013/amo74e/amo74e00.pdf>.
- DominicanToday.com. 2011. Drugs and Money Laundering in the Dominican Republic.
- Dufey A. y Stange, D. 2011. Estudio regional sobre la economía de los biocombustibles en 2010. Documento de Proyecto LC/W.412, Unidad de Desarrollo Agrícola, Santiago de Chile.
- ECADERT (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial). 2009. Construyendo juntos una estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial. Síntesis del Marco de Referencia para Formular la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.
- ERS. 2012. Comparing droughts : 1934 and 2012. Disponible en <http://goo.gl/BNKME>.
- Echeverri, R. y Sotomayor, O. 2010. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Documento de Proyecto LC/W.376, Unidad de Desarrollo Agrícola/CEPAL y RLC/FAO, Santiago de Chile.
- Eldon, B. V.; Butault, J.P. y Nehring, R.F. 2002. U.S. Agriculture, 1960-96: A Multilateral Comparison of Total Factor Productivity. Capítulo en libro: *Agricultural Productivity*. Springer US. pp: 11 - 35, Vo: 2. Disponible en [http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4615-0851-9\\_2](http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4615-0851-9_2)
- Empresas Arauco. 2010. Memoria Anual 2010.
- ERS. 2012. Comparing droughts: 1934 and 2012. Disponible en <http://goo.gl/BNKME>.
- European Commission. 2012. *Innovating for Sustainable Growth: a Bioeconomy for Europe*. Bruselas, European Commission, April 13.
- Evenson, R. E.; Kislav, Y. 1975. Agricultural research and productivity. Disponible en <http://goo.gl/MfcWb>.
- FAO. 2012a. Food Outlook: Global Market Analysis. Disponible en: <http://goo.gl/Icgxq>
- \_\_\_\_\_. 2012b. FAOSTAT: Producción (en línea). Roma, IT. Consultado en junio y julio 2012. Disponible en: <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>.
- \_\_\_\_\_. 2012c. FAOSTAT: Food balance sheets (en línea). Roma, IT. Consultado en junio y julio 2012. Disponible en: <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>.
- \_\_\_\_\_. 2012d. FAO and OIE unveil global strategy for control of foot-and-mouth disease. Media Center (en línea), marzo 12. Roma, IT. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/en/item/150417/icode/>
- \_\_\_\_\_. 2012e. World food situation: FAO Food Price Index. Roma, IT. Disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>
- \_\_\_\_\_. 2012f. Bases de Datos FISHSTAT
- \_\_\_\_\_. 2012g. Fish Outlook, May 2012, <http://www.fao.org/docrep/015/al989e/al989e00.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2012h. Climate Change Adaptation and Mitigation to Reduce the Vulnerability of Communities and the Crop, Livestock, Fisheries and Forestry Sectors. Thirty second Regional Conference for Latin America and the Caribbean, Buenos Aires, Argentina, 26-30 March 2012
- \_\_\_\_\_. 2012i. Perspectivas alimentarias: Análisis del Mercado Mundial. Disponible en: <http://goo.gl/BhxR7>.
- \_\_\_\_\_. 2012j. Perspectivas alimentarias (mayo). Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/015/al989s/al989s00.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2012k. Perspectivas de cosechas y situación alimentaria (marzo). Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/015/al985s/al985s00.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2012l. Boletín de precios de los alimentos en ALC. FAO, Santiago de Chile, Mayo
- \_\_\_\_\_. 2012m. Financiamiento de actividades productivas de pequeños productores agroforestales. Actas de la reunión. Santiago, Chile 17-18 abril 2012.
- \_\_\_\_\_. 2012n. Marco Estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe 2012-2015.

- \_\_\_\_\_.2012o. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Concentración y extranjerización. Oficina Regional de FAO, Santiago.
- \_\_\_\_\_.2012p. Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Mayo 2012, Roma. ([www.fao.org/nr/tenure.es](http://www.fao.org/nr/tenure.es))
- \_\_\_\_\_.2011a. Ahorrar para crecer: guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola en pequeña escala. Disponible en [www.fao.org/docrep/014/i2215s/i2215s.pdf](http://www.fao.org/docrep/014/i2215s/i2215s.pdf).
- \_\_\_\_\_.2011b. Global food losses and food waste. Roma, mayo.
- \_\_\_\_\_.2011c. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe 2011, Roma, FAO
- \_\_\_\_\_.2011d. La institucionalidad forestal en América del Sur. Documento no publicado.
- \_\_\_\_\_.2011e. Mountain forests in a changing world. Disponible en: <http://www.mountainpartnership.org/common/files/pdf/web.Tkohler.pdf>
- \_\_\_\_\_.2011f. Community based-fire management. FAO Forestry Paper 166. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/015/i2495e/i2495e00.htm>
- \_\_\_\_\_.2011g. Forestería Comunitaria en América Latina. Documento Final de Consultoría.
- \_\_\_\_\_.2011h. Assessing forest degradation towards the development of globally applicable guidelines. Documento de Trabajo, Roma.
- \_\_\_\_\_.2010a. Informe del Taller para el Diagnóstico y Seguimiento de la Acuicultura de Pequeña Escala y Recursos Limitados en América Latina, Asunción, Paraguay, 18-20 Agosto 2010, Serie Acuicultura en Latinoamérica N°3
- \_\_\_\_\_.2010b. Forest Resources Assessment. Roma, 2011.
- \_\_\_\_\_.2010c. Un programa de políticas para la Agricultura Familiar. 31 Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe - Ciudad de Panamá, Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2009a. State of Food and Agriculture - Livestock in the balance. Roma, IT. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/i0680e/i0680e.pdf>
- \_\_\_\_\_.2009b. Responsible Fish Trade, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries N°11, Rome, FAO
- \_\_\_\_\_.2006. Cattle ranching and deforestation. Livestock policy brief no. 3. Roma, IT. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0262e/a0262e00.pdf>
- \_\_\_\_\_.1997. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies, FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N°2, Roma, FAO
- \_\_\_\_\_.1995. Code of Conduct for responsible fisheries, Rome, FAO
- FAO-FACILITY. 2010. Experiencias prácticas de mecanismos de compensación de los servicios ecosistémicos hídricos provenientes del bosque en Centro América y El Caribe.
- FAO y Junta de Castilla y León. 2011. Casos ejemplares de Manejo Forestal Sostenible en América Latina y El Caribe.
- FAO/OAPN. 2009a. Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina.
- \_\_\_\_\_.2009b. Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina.
- \_\_\_\_\_.2008. Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina.
- Fernandes, S. 2006. Smelter Struggle: Trinidad Fishing Community Fights Aluminum Project, Daily Express, 6 de septiembre de 2006.
- FRA (Global Forest Resources Assessment) . 2010. Global Resources Assessment 2010. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>.
- Fuglie, K.; Heisey, P.; King, J.; Pray, C.E.; Day-Rubenstein, K.; Schimmelpfennig, D.; Wang, S.L.; Karmarkar-Deshmukh, R. 2011. Research investments and market structure in the food processing, agricultural input, and biofuel industries worldwide. Economic Research Report No. ERR-130. U.S. Department of Agriculture. Diciembre. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/err-economic-research-report/err130.aspx>
- Funes, F.; García, L.; Bourque, M.; Pérez, N.; Rosset, P. 2002. Sustainable agriculture and resistance: Transforming food production in Cuba. Food First Books, Oakland.
- Funes-Monzote, F. 2007. Towards sustainable agriculture in Cuba, P.O. Box 4029, PC 10400, La Habana, Cuba. e-mail: [mgahona@enet.cu](mailto:mgahona@enet.cu)
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37323. 2001. Decreto N°1546, Decreto con fuerza de ley de tierras y desarrollo agrario.
- Galeano, L. 1997. Las migraciones rurales: una alerta para el MERCOSUR. En: Agricultura en el MERCOSUR, IICA, Centro Regional Sur, Montevideo, pp. 39-47.
- Gillson, I.; Hewitt, A.; Page, S. 2005. Forthcoming Changes in the EU Banana/Sugar Markets: A Menu of Options for an Effective EU Transitional Package, Overseas Development Institute, Report Table 26, p.52.
- Gobierno Federal. 2009. Territórios da Cidadania. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades, Brasil.
- Grenada, Ministry of Finance. 2002. Public Sector Housing Policy and Strategy for Grenada.
- GTS (Gateway to South America). 2011. News Blog, febrero 10, 2011. Consultado en julio 2, 2012. Disponible en: <http://www.gatewaytosouthamerica-newsblog.com/uruguay-has-the-highest-per-capita-consumption-of-milk-in-latin-america-averaging-between-225-and-230-liters/>
- G20. 2011. Ministerial Declaration. Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture. Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22 and 23 June 2011.
- Haggerty, R. 1989. Land Tenure and Land Policy in Dominican Republic: A Country Study, Washington, EE.UU.
- Hayami, H y Ruttan, V. W. 1970. Agricultural Productivity Differences among Countries. The American Economic Review Vol. 60, No. 5 (Dec., 1970), pp. 895-911. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/1818289>.

- Hernández *et al.* 2011. Plan de Conservación Parque Oncol. Documento borrador no publicado.
- Herold, M.; Román-Cuesta, R.M.; Heymell, V.; Hirata, Y.; Van Laake, P.; Asner, G.P.; Souza, C.; Avitabile, V.; MacDicken, K. 2012. Examen de los métodos para la medición y el seguimiento de las emisiones históricas de carbono producidas por la degradación forestal. *Unasylva* 238(62): 16-24.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2006. Censo Agropecuario 2006 - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, Brasília.
- Ibrahim, M.; Porro, R. y Mauricio, R.M. 2010. Chapter 5: Brazil and Costa Rica - Deforestation and livestock expansion in the Brazilian legal Amazon and Costa Rica: Drivers, environmental degradation, and policies for sustainable land management in P. Gerber, H.A. Mooney, J. Dijkman, S. Tarawali, and C. de Haan., eds., *Livestock in a changing landscape: Drivers, consequences, and responses*, Vol. 2. Island Press. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/amo75e/amo75e00.pdf>.
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). 2012. Bridges Weekly Trade News Digest. Vol. 16. No. 16. 25 de Abril
- IDF (International Dairy Federation). 2010. The World Dairy Situation (en línea). Bulletin 446/2010, Bruselas, Bélgica. Disponible en: <http://www.svenskmjolk.se/Global/Dokument/Dokumentarkiv/Marknadsrapporter/World Dairy Situation/World Dairy Situation 2010.pdf>
- IMF (International Monetary Fund). 2012a. World Economic Outlook: Update. Julio.
- \_\_\_\_\_.2012b. World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain. Abril.
- \_\_\_\_\_.2012c. World Economic Outlook: Update. Enero.
- \_\_\_\_\_.2012d. IMF Primary Commodity Prices. Consultado 12 de julio 2012. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>
- \_\_\_\_\_.2011a. World Economic Outlook: Slowing growth, Rising risks. Septiembre.
- \_\_\_\_\_.2011b. World Economic Outlook: Tensions from the Two-Speed Recovery – Unemployment, Commodities, and Capital Flows. Abril.
- \_\_\_\_\_.2011c. World Economic Outlook: Update. Enero.
- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 2012. Plan Estratégico 2010-2014.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2009. Censo Nacional Agropecuario 2008 - CNA'08. Resultados provisionales. Buenos Aires.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2007. Censo Nacional Agropecuario y Forestal 2007. Santiago, Chile
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2007. VIII Censo Agrícola, Pecuario y Forestal 2007. Distrito Federal, México.
- INRA (Instituto Nacional de la Reforma Agraria). 2010. La Tierra vuelve a manos Indígenas y Campesinas.
- IUF (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations). 2011. Fonterra and Nestlé call off dairy merger in Chile. Abril 4, 2011. Disponible en: <http://cms.iuf.org/?q=node/860>.
- JRC (Joint Research Centre); FAO. 2011. Global Forest Land Use Change from 1990-2005. Initial results from a global remote sense survey. Disponible en: [http://foris.fao.org/static/data/fra2010/RSS\\_Summary\\_Report\\_lowres.pdf](http://foris.fao.org/static/data/fra2010/RSS_Summary_Report_lowres.pdf).
- Kaimowitz, D. y Angelsen, A. 2008. Will livestock intensification help save Latin America's tropical forests? *Journal of Sustainable Forestry* 27: 6-24. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/10549810802225168>
- Kiernan, P. 2012. USDA lifts Brazilian pork ban. Dow Jones Newswires. Enero 11. Consultado 6 julio 2012. Disponible en: [http://www.agriculture.com/markets/analysis/hogs/usda-lifts-brazili-pk-b\\_14-ar21517](http://www.agriculture.com/markets/analysis/hogs/usda-lifts-brazili-pk-b_14-ar21517)
- Kilian, L. 2008. The Economic Effects of Energy Price Shocks. *Journal of Economic Literature*, 46:4, 871-909. Disponible en <http://goo.gl/ppwdP>
- Klein, E. 1992. El empleo rural no agrícola en América Latina. Documento de trabajo N° 364, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), OIT, Santiago de Chile.
- Köbrich, C. y Dirven, M. 2007. Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios. Serie Desarrollo Productivo No. 174. CEPAL, Santiago de Chile.
- Laestadius, L.; Potapov, P.; Yaroshenko, A.; Turubanova, S. 2012. La alteración mundial de los bosques, desde el espacio. *Unasylva* 238(62): 8- 13.
- Lara, A.; Rey Benayas, J.; Laterra, P.; Manson, R.; González, M. 2011. II Congreso Internacional Servicios Ecosistémicos en los Neotrópicos. Libro Congreso. Asunción, Paraguay 2011.
- Lobell, D; Schlenker, W.; Costa-Robles, J. 2011. Climate Trends and Global Crop Production Since 1980. *Science* 29, vol. 333, July.
- Martha, G.B.; Alves, E.; Contini, E. 2011. Dimensão econômica de sistemas de integração lavoura-pecuária. *Pesquisa Agropecuária Brasileira* vol. 46, no.10, Brasília, Brasil. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-204X2011001000002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-204X2011001000002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)
- Martins, L. 2011. Pig health issues: Overview of Latin America. *PigProgress.net*. Marzo 31. Consultado 10 de julio 2012. Disponible en: <http://www.pigprogress.net/background/pig-health-issues-overview-of-latin-america-7801.html>.
- May, P.H., B. Millikan y M.F. Gebara. 2011 The context of REDD+ in Brazil: Drivers, agents and institutions. Occasional paper 55. 2ª edición. CIFOR, Bogor, Indonesia. Disponible en línea: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-55.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-55.pdf)
- MDA-INCRA (Ministério do Desenvolvimento Agrário-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). 2010. INCRA. Publicação Especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária N° 02, Jornal dezembro 2010, Brasil.
- \_\_\_\_\_. 2006. Brasil. II Plan Nacional de Reforma Agraria. Brasília.
- Mendes, A.A. 2011. Poultry and egg production in South America – Consumer behavior trends and perspectives.

- Presentation to the European Poultry Club Conference. Buenos Aires, Argentina. Octubre 18. Disponible en: <http://www.poultryclub.com/fileadmin/european-clubs/poultryclub/binary/activities/Presentation-A-Mendes-Arg-2011.pdf>
- Meneses-Tovar, C.L. 2012. El índice normalizado diferencial de la vegetación como indicador de la degradación del bosque. *Unasylva* 238(62): 39-46.
- MercoPress. 2011. Argentina among top world exporters of chicken meat, while beef loses clout. South Atlantic news Agency. November 1. Montevideo, Uruguay. Consultado 6 de julio 2012. Disponible en: <http://en.mercopress.com/2011/11/01/argentina-among-top-world-exporters-of-chicken-meat-while-beef-loses-clout>.
- Milder, J.C., S.J. Scherr y C. Bracer. 2010. Trends and future potential of payment for ecosystem services to alleviate rural poverty in developing countries. *Ecology and Society* 15(2):4. Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art4/>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina. 2010. Plan Estratégico Agroalimentario, Participativo y Federal (PEA2) 2010–2016 - Buenos Aires, Argentina. 171 pp.
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá. 2010. Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014 – Ciudad de Panamá, Panamá. 33 pp.
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay). 2011. Anuario Estadístico Agropecuario 2011. DIEA, Uruguay.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. Corporate Planning Unit, St. Lucia. 2007. St. Lucia Census of Agriculture: FINAL REPORT, noviembre de 2007.
- Ministry of Finance, Government of Grenada. 2002. Public Sector Housing Policy and Strategy for Grenada.
- Multilateral Investment Fund. 2011. Growth: Remittances to Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nash, J. 2012. The greening (?) of agriculture in Latin America. *Latin American & the Caribbean: Opportunities for all*. World Bank. Consultado 9 julio 2012. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/node/633>
- Nestlé. 2011. Nestlé joins new partnership to improve dairy farming in Brazil. News & Features. Diciembre 7, 2011. Disponible en: [http://www.nestle.com/Media/NewsAndFeatures/Pages/Brazil\\_dairy\\_partnership.aspx](http://www.nestle.com/Media/NewsAndFeatures/Pages/Brazil_dairy_partnership.aspx)
- OCDE-FAO. 2012. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) *Agricultural Outlook 2012-2021*. OECD Publishing and FAO. Disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2012-en)
- \_\_\_\_\_. 2011. *Agricultural Outlook 2011-2020*. Consultado julio 10, 2012. Disponible en: [http://www.agri-outlook.org/document/15/0,3746,en\\_36774715\\_36775671\\_48172367\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.agri-outlook.org/document/15/0,3746,en_36774715_36775671_48172367_1_1_1_1,00.html)
- ODI (Overseas Development Institute). 2011. Making the EU's Common Agricultural Policy Coherent with Development Goals. Briefing paper 69.
- OECS (Organization of Eastern Caribbean States). 2002. Human Development Report, 2002.
- OI Group .2012. Sustainable agricultural productivity growth and bridging the gap for small-family farms. Intergovernmental Panel of Experts Report to Mexican G20 Presidency. Bioversity International; CGIAR, FAO, IFAD, IFPRI, IICA, OECD, UNCTAD, UN-HLTF on Global Food Security; the World Bank and WTO. Junio 12.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) 2012. Report on G-20 Trade Measures (Mid-October 2011 to Mid-May 2012). 31 may.
- Pacheco, P.; Aguilar-Støen, M.; Börner, J.; Etter, A.; Putzel, L.; Vera Díaz, M.C. 2011. Landscape transformation in tropical Latin America: Assessing trends and policy Implications for REDD+. *Forests* 2:1-29.
- Palmer, N. 2012. Climate Conversations - Livestock: Cure or curse? AlertNet, a Thomson Reuters Foundation Service, mayo 24. Disponible en: <http://www.trust.org/alertnet/blogs/climate-conversations/livestock-cure-or-curse/>
- Pereira, P.A.A.; Martha, G.B.; Santana, C.A.M.; Alves, E. 2012. The development of Brazilian agriculture: future technological challenges and opportunities. *Agriculture & Food Security* 1:4. Disponible en at: <http://www.agricultureandfoodsecurity.com/content/1/1/4/>
- Peters, M.; Rao, I.; Fisher, M.; Subbarao, G.; Martens, S.; Herrero, M.; van der Hoek, R.; Schultze-Kraft, R.; Miles, J.; Castro, A.; Graefe, S.; Tiemann, T.; Ayarza, M.; Hyman, G. 2012. Chapter 11: Tropical Forage-based systems to mitigate greenhouse gas emissions in *Issues in Tropical Agriculture, Eco-Efficiency: From Vision to Reality*. CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical), Cali, Colombia. Disponible en: [http://www.ciat.cgiar.org/publications/Documents/chapter\\_11\\_eco\\_efficiency.pdf](http://www.ciat.cgiar.org/publications/Documents/chapter_11_eco_efficiency.pdf)
- Petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. 2009. The Kaliña Indigenous Community of Maho and The Association of Indigenous Village Leaders in Suriname Against The Republic of Suriname.
- Pica, G.; Pica-Ciamarra, U.; Otte, J. 2008. The livestock sector in the World Development Report 2008: Re-assessing the policy priorities. Living from livestock research report no. 08-07. Pro-Poor Livestock Policy Initiative, Food and Agriculture Organization, Roma, IT. Disponible en: [http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/pplpi/docarc/rep\\_0807\\_WDRLivestock\\_UP\\_et\\_al\\_080805.pdf.16161612](http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/pplpi/docarc/rep_0807_WDRLivestock_UP_et_al_080805.pdf.16161612)
- Pica-Cimarra, U. 2005. Livestock policies for poverty alleviation: theory and practical evidence from Africa, Asia, and Latin America. Pro-Poor Livestock Policy Initiative (PPLPI) working paper no. 27, Living from livestock. Food and Agriculture Organization, Roma, IT. Disponible en: <http://www.fao.org/AG/AGAINFO/PROGRAMMES/en/pplpi/docarc/wp27.pdf>
- Pienkos, A. 2006. Caribbean Labour Migration: Minimizing Losses and Optimizing Benefits, Oficina Subregional para el Caribe de la OIT.
- Piñeiro, D. 2011. El caso de Uruguay. Estudio realizado en el marco del Proyecto “Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina”, FAO, Santiago.
- PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente). 2010. *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe*. GEO-ALC3.
- \_\_\_\_\_. 2009. Nuevo Acuerdo Verde Global – Informe de Política, Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono».
- PROFOR (Programa sobre los Bosques), FAO. 2011. Framework for assessing and monitoring forest governance. Roma.

- Progressive Farmer. 2012. Weather report. Disponible en: <http://goo.gl/SXUad>.
- Reardon, T.; Berdegue, J., Escobar, G. (Eds.). 2001. Especial number on non-farm employment, *World Development*, Vol. 29 (3).
- Reinhart, C.; Reinhart, V.; Rogoff, K. 2012. Debt overhangs: past and present. National bureau of economic research. Working Paper 18015. Abril.
- Renewables. 2012. Global Status Report (Paris: REN21 Secretariat). Disponible en: [http://bit.ly/REN21\\_GSR2012](http://bit.ly/REN21_GSR2012)
- República Bolivariana de Venezuela. 2010. Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, 2010. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela ([www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve))
- Reydon, B. y Cornélio, F. (Ed.). 2006. Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Brasília.
- Rodríguez, A. y Meneses, J. 2011. Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural. Documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010. Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina. Documento presentado en el XLVIII Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural (SOBER), Campo Grande, 25 a 28 de julio.
- San Juan, Z. 2010. Mexico: Dairy and products semi-annual. Gain Report No. MX0034. Foreign Agriculture Service, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C. Mayo 5. Disponible en: [http://gain.fas.usda.gov/RecentGAIN\\_Publications/Dairy\\_and\\_Products\\_Semi-annual\\_Mexico\\_City\\_Mexico\\_5-13-2010.pdf](http://gain.fas.usda.gov/RecentGAIN_Publications/Dairy_and_Products_Semi-annual_Mexico_City_Mexico_5-13-2010.pdf)
- Sánchez, H. 2009. Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. Procuraduría Agraria, Estudios Agrarios.
- Schejtman, A. y Berdegue, J. 2007. Desarrollo Territorial Rural. En: J. Bengoa (Ed), Territorios Rurales: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Ed. Catalonia, RIMISP, Santiago, pp. 45-83.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. 2011. Política de Estado para el Sector Alimentario y Desarrollo Rural Costarricense, 2010 – 2021. Ministerio de Agricultura y Ganadería – San José, Costa Rica. 84pp.
- Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; Portilla, M. 2003. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. IICA, San José de Costa Rica, agosto.
- Silva, J.F. 2012. Brazil Poultry and products semi-annual poultry report. Gain Report No. 0801. Foreign Agriculture Service, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C., febrero 14. Disponible en: [http://gain.fas.usda.gov/Recent\\_GAIN\\_Publications/Poultry\\_and\\_Products\\_Semi-annual\\_Brasilia\\_Brazil\\_14-2-2012.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent_GAIN_Publications/Poultry_and_Products_Semi-annual_Brasilia_Brazil_14-2-2012.pdf)
- Simula, M. y Mansur, E. 2012. Un desafío mundial que reclama una respuesta local. *Unasyuva* 238(62): 3-7.
- Soto, F. y Klein, E. (Coordinadores) (2012). Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, Tomo II. FAO, CEPAL, OIT, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2011. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. FAO, CEPAL, OIT, Santiago de Chile.
- Sotomayor, O. 2008. Governance and tenure of land and natural resources in Latin America. FAO, Roma.
- Sotomayor, O.; Rodríguez, A; Rodrigues, M. 2011. Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL 113. 345pp.
- Stads, G-J.; Beintema N.M. 2009. Public agricultural research in Latin America and the Caribbean: Investment and capacity trends. Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI) Synthesis Report. International Food Policy research Institute (IFPRI) and Inter-american Development Bank (IADB). Marzo. Disponible en: [http://www.asti.cgiar.org/pdf/LAC\\_Syn\\_Report.pdf](http://www.asti.cgiar.org/pdf/LAC_Syn_Report.pdf).
- St. Lucia, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Corporate Planning Unit. 2007. St. Lucia Census of Agriculture: FINAL REPORT, November, 2007.
- Steinfeld, H.; Gerber, P.; Opio, C. 2010. Chapter 16: Responses on environmental issues in H. Steinfeld, H.A. Mooney, F. Schneider, and L.E. Neville, eds. *Livestock in a changing landscape: Drivers, consequences, and responses*, Vol. 1. Island Press. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/amo74e/amo74e00.pdf>.
- Thornton, P.K.; Kruska, R.L.; Henninger, N.; Kristjanson, P.M.; Reid, R.S.; Atieno, F.; Odero, A.N.; Ndegwa, T. 2002. Mapping poverty and livestock in the developing world. ILRI (International Livestock Research Institute), Nairobi, Kenya. Disponible en: [http://www.ilri.org/InfoServ/Webpub/fulldocs/InvestAnim/Book2/media/PDF\\_chapters/B2\\_Front.pdf](http://www.ilri.org/InfoServ/Webpub/fulldocs/InvestAnim/Book2/media/PDF_chapters/B2_Front.pdf)
- Tollefson, J. 2010. The global farm. *Nature* 466: 554-556. Disponible en: <http://www.nature.com/news/2010/100728/pdf/466554a.pdf>
- UPI (United Press International). 2012. South America cattle outbreak threat lingers. June 28. Disponible en: [http://www.upi.com/Business\\_News/Energy-Resources/2012/06/28/S-America-cattle-outbreak-threat-lingers/UPI-26911340900875/](http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2012/06/28/S-America-cattle-outbreak-threat-lingers/UPI-26911340900875/)
- Upton, M. 2004. The role of livestock in economic development and poverty reduction. Pro-Poor Livestock Policy Initiative Report No. 10. Living from livestock, Food and Agriculture Organization, Roma, IT. Disponible en: <http://www.fao.org/AG/AGAInfo/programmes/en/pplpi/docarc/wp10.pdf>
- Urioste, M. 2011. Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia. Fundación TIERRA, La Paz, Bolivia.
- USDA (U.S. Department of Agriculture). 2012a. USDA Agricultural Projections to 2021. Interagency Agricultural Projections Committee. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/Publications/OCE121/OCE121.pdf>
- USDA. 2012b. Production, Supply, and Distribution Online, Foreign Agriculture Service, Washington, DC, US. Consultado junio y julio 2012. Disponible en: <http://www.fas.usda.gov/psdonline/>
- U.S. Government. 2010. Changes in disease status of the Brazilian state of Santa Catarina with regard to certain ruminant and swine diseases. Federal Register Doc. 2010-28976, filed 11-15-10. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/articles/2010/11/16/2010-28976/changes-in-disease-status-of-the-brazilian-state-of-santa-catarina-with-regard-to-certain-ruminant>.
- US White House. 2012. National Bioeconomy Blueprint. Washington DC, The White House, April.

Valdés, A. y Foster, W. 2012. "Policies and mechanisms that can help poor countries in high price periods", presented at "Securing food in uncertain markets: Challenges for poor, net food-importing countries," sponsored by ICTSD and FAO, Geneva, March 23, 2012.

Valdés, A.; Foster, W.; Pérez, R., Rivera, R. 2008. Evolución del ingreso agrícola real en América Latina, 1990-2005: evidencia en base a cuentas nacionales y encuestas de hogares. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 218, 2008 (71-98)

Viña Concha y Toro (2011). Presentación Corporativa 2011. Disponible en: <http://www.conchaytoro.com/es/inversionistas/>

Von Broun, J. 2008. Food and Financial Crisis: Implications for Agriculture and the Poor. IFPRI, Washington D.C.

Williams, Allan N. 2011. Sustainable farming in a high nature value environment, Technical Coordinator, The EcoAgriCulture Project, The Cropper Foundation, Trinidad & Tobago.

\_\_\_\_\_. 2005. Turks & Caicos Islands Crown Land Policy: A Brief Analysis of the Economic and Financial Aspects, Mission Report.

World Bank. 2012. Global economic prospects: Uncertainties and vulnerabilities. Enero.

Worldwatch Institute. 2011. "Biofuels Regain Momentum". By Sam Shrank and Farhad Farahmand | August 30, 2011. En <http://vitalsigns.worldwatch.org/vs-trend/biofuels-regain-momentum>

Wurmann, C. 2011. Revisión Regional sobre la Situación y Tendencias en el Desarrollo de la Acuicultura en América Latina y el Caribe-2010, FAO, Circular de Pesca y Acuicultura 1061/3, Roma, FAO

\_\_\_\_\_. 2010. La Acuicultura Brasileña al Año 2025: Metas y Estrategias. Informe de Consultoría para el Ministerio de Pesca y Acuicultura, Brasil, Proyecto FAO/MPA, Santiago-Brasilia

## Anexo estadístico

**Cuadro A1.** Proyecciones de crecimiento globales  
Tasa de crecimiento anual del PIB, en términos reales, por grupos de países

Grupo de países	FMI				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Mundo</b>	-0,6	5,3	3,9	3,5	3,9
<b>Economías avanzadas</b>	-3,6	3,2	1,6	1,4	1,9
Estados Unidos	-3,5	3,0	1,7	2,0	2,3
Zona Euro	-4,3	1,9	1,4	-0,3	0,7
<b>Economías Emergentes y en Desarrollo</b>	2,8	7,5	6,2	5,6	5,9
China	9,2	10,4	9,2	8,0	8,5
Am.Latina y Caribe	-1,6	6,2	4,5	3,4	4,2
Grupo de países	Banco Mundial				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Mundo (1)</b>	-2,3	4,1	2,7	2,5	3,0
<b>Mundo (2)</b>	-0,9	5,1	3,7	3,3	3,9
<b>Países de altos ingresos</b>	-3,7	3,0	1,6	1,4	1,9
Estados Unidos	-3,5	3,0	1,7	2,1	2,4
Zona Euro	-4,2	1,8	1,6	-0,3	0,7
<b>Países en desarrollo</b>	2,0	7,4	6,1	5,3	5,9
China	9,2	10,4	9,2	8,2	8,6
Am.Latina y Caribe	-2,0	6,1	4,3	3,5	4,1
Grupo de países	DAES - Naciones Unidas				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Mundo</b>	-2	4,1	2,7	2,5	3,1
<b>Economías desarrolladas</b>	-3,5	2,7	1,4	1,2	1,8
Estados Unidos	-2,6	3,0	1,7	2,1	2,3
Zona Euro	-4,1	1,9	1,5	-0,3	0,9
<b>Economías en desarrollo</b>	2,4	7,5	5,9	5,3	5,8
China	9,1	10,4	9,2	8,3	8,5
Am.Latina y Caribe	-2,1	6,0	4,3	3,7	4,2

**Fuentes:** FMI, World Economic Outlook Abril 2012 y Update Julio 2012  
Banco Mundial, Global Economic Prospects Enero y Junio 2012  
UN-DESA, World Economic Situation and Prospects 2011 y Update mid-2012

**Cuadro A2.** Proyecciones de crecimiento en las Américas  
Tasa de crecimiento anual del PIB, en términos reales, por países

Países	CEPAL			FMI				
	2009	2010	2011a	2009	2010	2011a	2012b	2013b
Antigua y Barbuda	-11,9	-7,9	-2,1	-10,3	-8,9	-0,5	1,0	2,5
Argentina	0,9	9,2	8,9	0,9	9,2	8,9	4,2	4,0
Bahamas	-5,4	0,9	2,0	-5,4	1,0	2,0	2,5	2,7
Barbados	-3,7	0,2	1,0	-4,2	0,2	0,5	0,9	1,5
Belice	-0,0	2,9	2,5	-0,0	2,7	2,5	2,8	2,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,4	4,1	5,1	3,4	4,1	5,1	5,0	5,0
Brasil	-0,3	7,5	2,7	-0,3	7,5	2,7	3,0	4,2
Chile	-1,0	6,1	6,0	-0,9	6,1	5,9	4,3	4,5
Colombia	1,7	4,0	5,9	1,7	4,0	5,9	4,7	4,4
Costa Rica	-1,0	4,7	4,2	-1,0	4,7	4,2	4,0	4,2
Cuba	1,4	2,4	2,5	na	na	na	na	na
Dominica	-0,7	0,9	0,9	-0,7	0,3	0,5	1,5	1,8
Ecuador	0,4	3,6	8,0	0,4	3,6	7,8	4,5	3,9
El Salvador	-3,1	1,4	1,5	-3,1	1,4	1,4	2,0	2,5
Granada	-6,6	-0,0	2,1	-5,7	-1,3	1,1	1,5	2,0
Guatemala	0,5	2,9	3,9	0,5	2,8	3,8	3,1	3,2
Guyana	3,3	4,4	4,8	3,3	4,4	4,2	3,9	6,3
Haití	2,9	-5,4	5,6	2,9	-5,4	5,6	7,8	6,9
Honduras	-2,1	2,8	3,2	-2,1	2,8	3,6	3,5	3,5
Jamaica	-3,0	-1,3	1,3	-3,1	-1,4	1,5	1,0	1,0
México	-6,3	5,6	3,9	-6,3	5,5	4,0	3,6	3,7
Nicaragua	-1,5	4,5	4,7	-1,5	4,5	4,7	3,7	4,0
Panamá	3,9	7,6	10,6	3,9	7,6	10,6	7,5	6,6
Paraguay	-3,8	15,0	4,0	-3,8	15,0	3,8	-1,5	8,5
Perú	0,9	8,8	6,9	0,9	8,8	6,9	5,5	6,0
República Dominicana	3,5	7,8	4,5	3,5	7,8	4,5	4,5	4,5
San Cristóbal y Nieves	-6,9	-2,4	4,5	-5,6	-2,7	-2,0	1,0	1,8
San Vicente y las Granadinas	-2,2	-2,8	2,6	-2,3	-1,8	-0,4	2,0	2,0
Santa Lucía	-1,1	3,2	2,5	-1,3	3,4	0,2	1,9	2,4
Suriname	7,7	7,3	4,5	3,5	4,5	4,5	4,9	5,4
Trinidad y Tabago	-3,0	-0,0	-1,4	-3,3	-0,0	-1,3	1,7	2,4
Uruguay	2,4	8,9	5,7	2,4	8,9	5,7	3,5	4,0
Venezuela (República Bolivariana de)	-3,2	-1,5	4,2	-3,2	-1,5	4,2	4,7	3,2
Canadá	na	na	na	-2,8	3,2	2,5	2,1	2,2
Estados Unidos	na	na	na	-3,5	3,0	1,7	2,1	2,4
América Latina y el Caribe	-2,0	6,0	4,3	-1,6	6,2	4,5	3,7	4,1

a Estimaciones

b Proyecciones

**Fuentes:** CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Estimaciones propias con base en fuentes oficiales, Información revisada a Mayo 2012  
International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012

**Cuadro A3.** Inflación, poder de compra de las exportaciones y remesas

Países	Índice de precios al consumidor (tasas medias de variación interanuales)										Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios (índice 2005=100)			Ingresos por remesas de trabajadores emigrados (millones de US\$)			
	Nivel general					Alimentos					2005-08	2009	2010	2011	2010	2011	2012a
	2005-08	2009	2010	2011	2011	2005-08	2009	2010	2011								
	2005-08	2009	2010	2011	2011	2005-08	2009	2010	2011								
Argentina	9,5	6,3	10,5	9,0	10,3	2,8	14,4	7,9	7,9	121,9	132,7	153,6					
Bahamas	2,7	2,1	1,8	1,0	4,5	4,8	-0,8	1,4	1,4	na	na	na					
Barbados	6,5	3,6	5,8	7,9	8,9	6,7	3,7	5,8	5,8	na	na	na					
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8,1	3,3	2,5	9,5	12,4	3,9	3,4	13,6	13,6	131,4	140,1	164,0					
Brasil	5,1	4,9	5,0	6,2	5,7	5,8	6,1	8,2	8,2	115,0	112,9	140,4					
Chile	4,9	1,5	1,5	3,0	7,7	4,1	2,8	6,0	6,0	125,0	123,0	148,7					
Colombia	5,5	4,2	2,3	3,2	7,8	4,4	1,4	4,6	4,6	121,0	139,3	154,7					960
Costa Rica	12,0	7,8	5,7	4,7	15,9	9,5	5,2	5,3	5,3	115,9	126,5	137,0					na
Cuba	4,2	-1,2	1,3	1,3	na	na	na	na	na	108,3	na	na					na
Ecuador	4,0	5,2	3,6	4,0	7,2	6,1	4,9	6,1	6,1	119,5	120,5	137,7					na
El Salvador	5,1	0,5	0,9	4,9	6,8	-3,6	0,3	6,9	6,9	105,7	98,9	107,1					946
Guatemala	8,5	1,9	3,9	5,8	11,3	2,0	3,8	10,3	10,3	107,7	118,9	128,5					1.058
Haití	13,1	-1,8	5,7	7,9	14,8	-2,6	5,0	9,8	9,8	105,8	122,6	104,7					
Honduras	8,2	5,5	4,7	6,6	10,2	3,6	1,8	6,0	6,0	97,5	87,2	93,3					414
Jamaica	13,9	3,1	13,1	6,9	16,3	9,0	12,8	-2,9	-2,9	na	na	na					317
México	4,2	5,3	4,2	3,0	5,8	8,7	3,9	4,6	4,6	110,0	94,9	116,4					5.372
Nicaragua	12,4	3,0	5,9	7,7	16,4	3,5	4,4	8,3	8,3	112,7	135,3	158,7					250
Panamá	4,1	2,4	3,5	5,4	6,8	5,8	2,9	-4,3	-4,3	117,4	147,6	149,6					
Paraguay	8,7	2,6	4,8	8,1	13,3	1,5	8,4	13,5	13,5	140,7	168,4	219,1					
Perú	2,8	2,9	1,5	3,3	3,8	4,2	2,5	4,6	4,6	123,1	122,2	144,0					
República Dominicana	7,1	1,4	6,3	8,0	5,8	3,9	4,3	8,2	8,2	102,7	97,4	103,4					na
Santa Lucía	4,7	1,5	1,9	-0,3	na	na	na	na	na	na	na	na					
Suriname	10,5	-0,1	5,1	16,8	na	na	na	na	na	na	na	na					
Trinidad y Tabago	8,8	7,0	10,5	4,1	22,4	11,6	22,8	7,7	7,7	na	na	na					
Uruguay	6,8	7,1	6,7	7,5	9,8	6,1	6,9	9,1	9,1	113,0	144,0	163,4					
Venezuela (República Bolivariana de)	19,9	28,6	29,1	24,5	28,7	30,5	34,6	26,1	26,1	119,3	96,8	103,3					

a Se refiere al primer trimestre. Enero y febrero en el caso de Honduras y Jamaica

**Fuentes:** CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Estimaciones propias con base en fuentes oficiales, Información revisada a Agosto 2012  
Información revisada al 03/AGO/2012

**Cuadro A4.** Producto interno bruto y valor agregado agrícola

Países	Producto Interno Bruto por habitante (dólares constantes de 2005 por habitante)					Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca como proporción del Valor agregado total (%)					Tasa de variación interanual del valor agregado del sector Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (%)					
	2005-08		2009		2010		2011		2005-08		2009		2010		2011	
	2005-08	2009	2010	2011	2005-08	2009	2010	2011	2005-08	2009	2010	2011	2005-08	2009	2010	2011
Antigua y Barbuda	13.539	12.496	11.378	11.015	2,0	1,5	2,1	2,3	2,0	1,5	2,1	2,3	-25,2	26,7	6,8	6,8
Argentina	5.259	5.762	6.229	6.716	9,0	7,1	8,3	7,6	9,0	7,1	8,3	7,6	-15,7	28,0	-2,2	-2,2
Bahamas	24.144	22.140	22.024	22.206	2,0	2,1	2,1	2,3	2,0	2,1	2,1	2,3	4,6	4,2	7,2	7,2
Barbados	15.183	14.868	14.895	14.989	1,6	1,7	1,6	na	1,6	1,7	1,6	na	3,0	-6,3	na	na
Belize	4.040	4.017	4.041	4.063	12,5	9,9	9,7	na	12,5	9,9	9,7	na	-2,2	0,6	na	na
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1.089	1.164	1.192	1.232	13,9	13,2	12,6	12,4	13,9	13,2	12,6	12,4	3,7	-1,2	3,2	3,2
Brasil	5.014	5.262	5.609	5.715	6,8	6,8	6,7	6,8	6,8	6,8	6,7	6,8	-3,1	6,3	3,9	3,9
Chile	8.028	8.228	8.646	9.078	4,5	4,3	4,2	4,4	4,5	4,3	4,2	4,4	-5,6	2,3	11,8	11,8
Colombia	3.649	3.854	3.953	4.131	8,0	7,5	7,3	7,0	8,0	7,5	7,3	7,0	-0,7	1,0	2,2	2,2
Costa Rica	5.036	5.208	5.379	5.527	9,1	8,5	8,6	8,4	9,1	8,5	8,6	8,4	-2,8	6,4	0,5	0,5
Cuba	4.355	4.833	4.948	5.071	4,0	3,8	3,5	na	4,0	3,8	3,5	na	-0,2	-6,0	na	na
Dominica	5.733	6.293	6.353	6.410	13,1	13,0	11,6	12,0	13,1	13,0	11,6	12,0	1,5	-10,6	6,0	6,0
Ecuador	2.965	3.119	3.196	3.414	7,2	7,6	7,4	7,4	7,2	7,6	7,4	7,4	1,5	-0,2	6,4	6,4
El Salvador	2.952	2.936	2.962	2.989	11,1	11,5	11,7	11,1	11,1	11,5	11,7	11,1	-2,9	3,1	-3,8	-3,8
Granada	6.799	6.472	6.469	6.544	4,4	5,7	5,4	5,6	4,4	5,7	5,4	5,6	12,1	-6,0	4,2	4,2
Guatemala	2.231	2.256	2.266	2.297	12,8	12,8	12,4	12,4	12,8	12,8	12,4	12,4	3,8	-0,3	3,6	3,6
Guyana	1.898	2.071	2.158	2.256	22,8	21,0	20,6	20,0	22,8	21,0	20,6	20,0	1,3	2,3	2,7	2,7
Haití	452	459	427	444	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
Honduras	1.500	1.507	1.519	1.537	13,5	13,2	13,1	13,4	13,5	13,2	13,1	13,4	-1,4	1,8	5,6	5,6
Jamaica	4.268	4.135	4.068	4.106	6,2	6,9	7,1	na	6,2	6,9	7,1	na	12,1	2,2	na	na
México	8.391	7.953	8.313	8.558	3,4	3,5	3,4	3,2	3,4	3,5	3,4	3,2	-4,4	4,0	-3,0	-3,0
Nicaragua	926	926	956	988	18,8	19,2	19,6	19,2	18,8	19,2	19,6	19,2	-0,2	6,5	2,5	2,5
Panamá	5.404	6.230	6.601	7.190	6,4	5,3	4,2	4,0	6,4	5,3	4,2	4,0	-7,8	-14,6	-2,9	-2,9
Paraguay	1.333	1.334	1.509	1.543	24,2	21,8	25,6	25,7	24,2	21,8	25,6	25,7	-17,3	34,2	4,2	4,2
Perú	3.175	3.535	3.801	4.016	7,0	6,7	6,4	6,3	7,0	6,7	6,4	6,3	1,7	3,2	4,9	4,9
República Dominicana	4.057	4.488	4.773	4.924	7,1	7,2	7,1	7,2	7,1	7,2	7,1	7,2	12,5	5,5	5,5	5,5
San Cristóbal y Nieves	11.390	10.815	10.554	10.821	1,4	1,2	1,2	1,3	1,4	1,2	1,2	1,3	-10,6	-1,9	6,7	6,7
San Vicente y las Granadinas	5.462	5.584	5.430	5.571	6,4	7,5	6,2	5,3	6,4	7,5	6,2	5,3	15,2	-18,6	-14,4	-14,4
Santa Lucía	5.658	5.824	5.940	6.020	3,8	4,2	3,4	2,5	3,8	4,2	3,4	2,5	-5,4	-15,7	-28,0	-28,0
Suriname	3.026	3.402	3.614	3.749	6,3	6,6	7,2	7,2	6,3	6,6	7,2	7,2	12,1	15,8	3,6	3,6
Trinidad y Tabago	13.784	14.208	14.152	13.906	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5	-32,4	60,2	-4,1	-4,1
Uruguay	5.644	6.289	6.826	7.192	9,4	8,4	7,8	7,7	9,4	8,4	7,8	7,7	1,6	0,5	4,4	4,4
Venezuela (República Bolivariana de)	6.030	6.199	6.010	6.164	3,7	3,8	3,9	3,6	3,7	3,8	3,9	3,6	1,0	0,9	-2,4	-2,4
América Latina y el Caribe	5.214	5.322	5.578	5.756	5,7	5,6	5,7	5,6	5,7	5,6	5,7	5,6	-3,8	6,6	1,6	1,6
América Latina	5.187	5.297	5.557	5.736	5,8	5,7	5,7	5,6	5,8	5,7	5,7	5,6	-3,9	6,6	1,6	1,6
El Caribe	7.443	7.409	7.382	7.391	3,4	3,5	3,6	2,6	3,4	3,5	3,6	2,6	4,2	3,9	1,4	1,4

**Fuente:** CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe : Estimaciones propias con base en fuentes oficiales, Información revisada a Mayo 2012

**Cuadro A5.** Empleo agrícola y rural

PAISES	PROPORCIÓN DE OCUPADOS EN LA AGRICULTURA <sup>1</sup>		INSERCIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA OCUPADA RURAL <sup>2-3</sup> (porcentajes)									
	Porcentaje de la población ocupada <sup>4</sup>		Empleadores		Asalariados agrícolas		Asalariados no agrícolas		Cuenta Propia Agrícola		Cuenta Propia no Agrícola	
	2000	2009/2010	1999/00	2009/2010	1999/00	2009/2010	1999/00	2009/2010	1999/00	2009/2010	1999/00	2009/2010
Bolivia (99-07)	36,8	33,7	1,2	3,1	2,7	3,3	6,5	10,2	82,1	73,0	7,5	10,4
Brasil (99-09)	22,8	17,0	2,0	2,2	15,6	16,8	18,6	23,0	56,4	49,9	7,3	8,0
Chile (00-09)	13	11,4	2,4	2,8	40,2	34,4	23,0	36,7	22,8	15,5	8,1	10,5
Colombia (99-10)	22	18,5	3,7	5,6	25,9	22,5	21,3	12,5	27,9	38,6	21,2	20,8
Costa Rica (99-10)	16,9	15,0	8,2	3,4	21,3	23,8	47,9	48,0	9,5	11,0	13,1	13,8
Ecuador (00-10)	28,5	28,2		2,0		22,8		20,2		44,6		10,5
El Salvador (99-10)	20,7	22,2	4,1	3,1	20,2	20,0	30,5	28,6	26,3	28,1	18,8	20,2
Guatemala (98-10)	36,5	33,8	2,0	1,9	26,6	16,0	16,3	21,6	34,8	40,0	20,2	20,6
Honduras (99-10)	34	37,5	3,1	1,3	16,4	16,8	17,1	15,5	41,3	45,3	22,1	21,1
México (02-10)	17,5	13,5	3,3	13,9	15,7	15,8	36,7	45,9	25,4	11,6	18,9	12,7
Nicaragua (98-05)	32,4		3,3		23,7		20,0		39,7		13,3	
Panamá (02-10)	17	18,1	2,0	2,6	14,2	13,0	25,8	31,6	39,3	35,2	18,7	17,5
Paraguay (99-10)	30,8	25,8	3,4	3,6	7,2	6,8	19,8	23,2	54,0	51,8	15,6	14,6
Perú c/ (03-10)	32	31,6	5,0	5,1	8,2	10,2	6,3	13,5	69,5	58,4	11,0	12,9
República Dominicana (02-10)	15,9	14,5	1,7	2,5	5,5	4,8	31,1	33,9	35,0	28,6	26,7	30,3
Uruguay (10)		9,8		9,5		32,4		22,0		28,5		7,5
Venezuela	10,6											

**Fuente:**

1/ CEPAL, Anuario Estadístico 2011

2/ CEPAL, Panorama Social 2011 (sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.)

3/ Con una edad de referencia de 15 años para la PEA

4/ Año más cercano al que encabeza la columna.

**Cuadro A6.** Pobreza, pobreza extrema e ingresos medios

PAÍSES	POBREZA, POBREZA EXTREMA E INGRESOS MEDIOS											
	INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA EXTREMA (18 países), (porcentajes)						INGRESO MEDIO MENSUAL DE LOS HOGARES (17 países) (múltiplos de la línea de pobreza)					
	Pobreza Total País <sup>2</sup>		Pobreza Zona Rural		Pobreza Extrema Total País <sup>2</sup>		Pobreza Extrema Zona Rural		Zona Urbana		Zona Rural	
	2003/05	2009/10	2003/05	2009/10	2003/05	2009/10	2003/05	2009/10	2003/05	2009/10	2004/05	2009/10
Argentina (04-06)	29,4	8,6			11,1	2,8			8,8	18,8		
Bolivia (04-07)	63,9	54,0	80,6	75,8	34,7	31,2	58,8	59,0	6,8	2,9	2,9	3,5
Brasil (05-09)	36,3	24,9	53,2	39,3	10,6	7,0	22,1	15,2	10,8	12,5	6,3	7,8
Chile (03-09)	18,7	11,5	20,0	10,4	4,7	3,6	6,2	4,4	13,9	14,8	11,1	12,5
Colombia (05-00)	46,8	44,3	50,5	62,7	20,2	14,8	25,6	26,7	8,3	8,1	6,2	4,4
Costa Rica (05-00)	21,1	18,5	22,7	20,8	7,0	6,8	9,0	9,9	10,7	11,3	9,8	10,7
Ecuador (05-00)	48,3	39,2	54,5	43,2	21,2	16,4	29,2	20,8	7,4	7,7	5,8	6,3
El Salvador (04-00)	47,5	46,6	56,8	55,8	19,0	16,7	26,6	23,5	6,7	6,0	5,2	4,9
Honduras (03-00)	74,8	67,4	84,8	76,5	59,3	42,8	69,4	56,8	5,6	5,8	3,1	4,4
México (04-00)	37,0	36,3	44,1	42,9	11,7	13,3	19,3	21,3	8,9	7,8	7,1	6,7
Nicaragua (05)	61,9		71,5		31,9		46,1		7,3	5,3		
Panamá (05-00)	31,0	25,8	47,2	44,8	14,1	12,6	27,5	26,6	11,4	11,6	6,8	7,3
Paraguay (05-00)	60,5	54,8	68,1	66,6	32,1	30,7	44,2	46,8	5,5	6,2	4,8	5,2
Perú (05-00)	48,7	31,3	70,9	54,2	17,4	9,8	37,9	23,3	7,7	9,5	3,4	5,1
República Dominicana (05-00)	47,5	41,4	51,4	45,2	24,6	20,9	28,8	26,5	7,9	8,6	6,2	6,6
Uruguay (05-00)	18,8	8,4		4,2	4,1	1,4		1,1		10,1		10,7
Venezuela (05-00)	37,1	27,8	15,9			10,7						
América Latina <sup>3</sup> (05-00)	39,8	31,4	58,8	52,6	15,4	12,3	32,5	30,0				

**Fuente:** CEPAL, Panorama Social 2011 (sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.)

1/ Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de indigencia (extrema pobreza).

2/ Los datos de Argentina y en Uruguay anterior a 2007 corresponden al Total Urbano

3/ Estimación para 18 países de la región más Haití.

**Cuadro A7.** Crecimiento anual acumulado del comercio por sectores

PAÍSES	CULTIVOS				PECUARIO				PESCA				FORESTAL			
	Exportaciones (%)		Importaciones (%)		Exportaciones (%)		Importaciones (%)		Exportaciones (%)		Importaciones (%)		Exportaciones (%)		Importaciones (%)	
	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11
Antigua y Barbuda																
Argentina	10,7	13,5	-4,1	13,0	18,6	6,0	-14,5	16,7	7,1	-1,2	-6,7	13,0	16,4	16,4	3,4	-2,6
Bahamas		-31,5		3,8		-30,8		3,3		-2,8		3,9	55,2	5,5	2,9	-1,0
Barbados	4,5	4,1	5,6	4,4	7,1	-11,7	6,5	3,3	-19,4	-0,9	8,8	-0,1	33,3	82,9	-5,4	1,6
Belize	11,5	0,0	1,2	13,3	29,6	-60,2	0,5	3,5	-8,0	24,0	-3,6	-12,7	-7,2	30,5	-10,8	7,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10,1	13,2	-1,1	13,5	2,5	8,8	-4,2	8,9			-19,6	29,4	9,7	9,1	3,5	11,5
Brasil	17,4	17,4	-3,3	20,0	31,8	11,5	-13,0	23,4	-8,5	11,1	-1,1	24,3	13,4	6,5	0,8	10,7
Canadá	7,2	12,7	9,2	9,5	4,7	2,7	2,5	9,4	1,5	5,7	3,8	6,8	2,6	-6,3	4,3	-0,9
Chile	8,8	15,0	6,6	14,7	35,3	6,1	14,5	14,8	2,4	10,2	16,0	14,1	10,3	8,3	13,5	9,7
Colombia	7,1	7,4	6,1	16,6	28,7	-17,0	-11,3	17,9	1,4	-1,7	10,5	15,7	13,5	7,8	6,5	7,9
Costa Rica	5,6	6,3	7,4	14,3	10,3	9,9	1,5	16,9	1,4	-0,8	9,5	12,9	8,7	12,3	4,0	1,9
Cuba	-10,1		14,5		6,2		14,7			-1,7		6,1	6,5	86,0	3,6	-11,5
Dominica	-7,2	-6,5	0,1	9,2		37,3	1,8	12,0	-59,6	50,7	2,2	4,9	12,5	-1,1	-15,9	13,2
Ecuador	10,1	14,0	16,4	14,7	-18,8	27,4	16,0	16,4	13,2	9,5	20,1	77,3	24,0	6,9	7,4	8,6
El Salvador	0,3	9,9	8,7	8,9	-0,6	14,2	6,0	12,8	3,3	26,8	3,3	39,0	10,9	22,8	3,1	6,5
Esrados Unidos	4,6	13,0	8,4	7,7	-1,8	13,3	5,3	0,1	3,7	6,1	4,5	4,0	1,5	5,9	5,6	-9,9
Granada	-9,8	1,8	3,4	12,4	-17,5	57,1	4,3	11,4	-4,1	-2,3	4,2	16,3			0,0	0,0
Guatemala	2,7	16,7	13,6	12,7	4,3	14,4	10,0	8,5	35,3	-3,8	29,9	16,6	18,4	1,8	7,9	7,6
Guyana	6,3	9,4	6,0	16,4	9,6	7,7	6,0	4,9	-4,8	2,9	-10,9	2,1	2,2	-0,9	16,2	2,0
Haití														35,6	0,7	29,5
Honduras	-1,6	20,5	-0,6	20,2	20,9	-0,1	7,6	22,3	77,2	32,0	21,5	14,0	-19,5	0,3	11,6	2,6
Jamaica	0,0	6,5	6,9	14,0	-1,7	7,2	4,5	2,4	-3,5	-3,5	5,9	3,4	98,1	58,4	-7,1	3,6
México	7,9	8,9	8,7	8,6	6,6	4,4	6,2	4,5	4,3	-2,0	21,2	4,7	8,1	4,9	8,8	4,6
Nicaragua	5,8	17,1	4,1	17,4	13,8	25,9	-4,4	13,5	6,2	3,4	-12,1	8,3	-3,3	-3,8	9,3	8,6
Panamá	3,5	10,9		25,5	1,2	-9,5		15,2	-10,4	11,0		12,9	30,0	12,3	5,5	3,5
Paraguay	16,6	23,9	-3,8	19,6	23,3	20,8	-1,8	19,9	-34,8	27,3	-2,3	31,0	-3,6	16,4	14,7	16,9
Perú	16,3	19,8	10,5	17,3	45,2	16,6	3,3	14,8	10,5	7,0	18,7	30,6	9,7	-4,4	12,7	14,3
República Dominicana		5,6		0,3		-5,5		1,0	26,7			8,5	46,3	30,3	0,4	8,0
San Cristóbal y Nieves	-24,5	54,2	-0,2	15,6	-12,4	20,0	4,2	8,1	59,7	-4,5	1,1	15,7	0,0	0,0	0,0	0,0
San Vicente y las Granadinas	-6,1	-0,4	1,9	14,2	16,4	9,9	7,0	5,5	7,7	-14,6	9,4	0,6	58,5	55,9	-24,4	5,1
Santa Lucía	-0,8		4,8		140,2		6,5		8,4	-60,5					0,0	5,0
Suriname														0,5	13,9	19,6
Trinidad y Tobago	3,5	-4,6	13,0	7,0	-8,5	5,8	5,4	11,9	1,7	-6,6	7,4	22,2	-8,4	41,6	10,7	-1,3
Uruguay	11,0	31,4	-5,4	24,1	17,0	11,5	15,0	9,8	8,1	5,8	8,2	27,8	17,9	41,8	-4,8	7,7
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	-9,2	-22,0	1,8	8,8	-30,0		14,8	8,1	-14,8		-3,6	-6,5	0,3	-16,2	0,7	10,6

**Fuente:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura sobre la base de información oficial de Naciones Unidas (COMTRADE) y FAO (FAOSTAT).

**Nota:** ARG, BRB, BLZ, CHL, DMA, SLV, GTM, GUY, JAM, MEX, NIC, PAN, DOM, VCT, TTO, URY, el último período es 2005/10

Para GRD, KNA el último período es 2005/08. Para HND, el último período es 2005/2007.

**Cuadro A8.** Participación de las exportaciones sectoriales en las exportaciones totales de mercancías (crecimiento anual acumulado, porcentajes)

PAISES	CULTIVOS		PECUARIO		PESCA		FORESTAL	
	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11	2000/05	2005/11
Antigua y Barbuda								
Argentina	1,5	3,0	8,8	-3,9	-9,4	-2,9	6,71	-6,57
Bahamas		-39,0		-38,3		-13,4		-5,94
Barbados	2,5	7,9	5,0	-8,5	-2,9	-16,4		105,21
Belice	8,9	-3,7	26,6	-61,7	21,1	-11,5	-9,37	39,08
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-4,5	-4,0	-11,1	-7,8		-26,3	-4,86	-7,46
Brasil	0,5	5,5	12,8	0,2	-4,9	-17,7	-2,95	-4,29
Canadá	1,3	11,2	-1,1	1,3	-0,1	0,2	-2,98	-7,57
Chile	-6,8	5,8	16,0	-2,4	-5,5	-5,8	-5,49	0,17
Colombia	-2,9	-7,0	16,8	-28,2	-10,8	-12,2	2,98	-6,67
Costa Rica	-0,8	0,8	3,6	4,2	-6,8	-3,9	2,14	6,43
Cuba	-17,0		-1,9		-9,2		-1,65	
Dominica	-3,2	-2,3		43,6	57,2	-57,7	17,27	4,19
Ecuador	-5,2	2,1	-30,1	14,0	-5,7	1,4	6,77	-4,26
El Salvador	-4,3	-14,2	-5,2	-10,8	20,9	-19,4	5,81	-2,36
Estados Unidos	1,4	5,9	-4,9	6,2	2,7	-2,7	-1,69	-0,66
Granada	9,9	-3,9	0,5	48,3	19,0	-9,5		
Guatemala	-9,2	1,7	-7,7	-0,3	-14,9	17,9	4,79	-11,35
Guyana	4,5	-1,9	7,8	-3,4	1,2	-14,6	0,48	-11,12
Haití								
Honduras	-3,3	-11,4	18,7	-26,5	29,6	30,4	-20,90	15,13
Jamaica	-3,5	12,2	-5,1	12,9	-6,9	1,6	91,19	71,05
México	2,5	4,4	1,3	0,1	-7,0	-0,0	2,64	1,82
Nicaragua	-1,4	-2,4	6,0	5,0	-3,7	-11,5	-9,95	-22,69
Panamá	-0,0	-39,5	-2,3	-50,7	7,2	-51,1	25,53	-38,48
Paraguay	0,9	2,1	6,7	-0,4	10,2	-46,2	-16,59	-4,06
Perú	-3,5	5,0	20,5	2,2	-11,2	-3,1	-8,94	-16,16
República Dominicana		14,6		2,6		37,6		36,32
San Cristóbal y Nieves	-27,2	38,9	-15,5	8,1	-7,9	43,8	-3,54	-9,94
San Vicente y las Granadinas	-1,1	-3,3	22,6	6,6	-10,1	4,5	66,92	57,61
Santa Lucía	-11,9		113,4		-64,9			
Suriname								
Trinidad y Tobago	-10,5	-3,8	-20,9	6,6	-19,3	2,6	-20,77	48,64
Uruguay	1,4	15,1	6,9	-2,3	-3,4	-5,3	7,67	35,31
Venezuela (República Bolivariana de)	-19,2	43,9	-37,7	180,1	-24,2	67,4	-10,75	

**Fuente:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura sobre la base de información oficial de Naciones Unidas (COMTRADE) y FAO (FAOSTAT).

**Nota:** ARG, BRB, BLZ, CHL, DMA, SLV, GTM, GUY, JAM, MEX, NIC, PAN, DOM, VCT, TTO, URY, el último período es 2005/10 Para GRD, KNA el último período es 2005/08. Para HND, el último período es 2005/2007."

**Cuadro A9.** Tasa de crecimiento anual acumulado de la producción según sectores, porcentajes

PAISES	CULTIVOS		PECUARIO		ACUÍCOLA <sup>1</sup>		FORESTAL <sup>2</sup>	
	2000/05	2005/10	2000/05	2005/10	2000/05	2005/10	2000/05	2005/10
Antigua y Barbuda	-2,01	2,04	-3,55	4,62	11,30	-5,18		
Argentina	3,94	1,26	-0,38	1,12	0,16	-4,43	10,75	0,52
Bahamas	-1,75	2,23	2,16	2,26	1,71	-0,35	0,00	16,86
Barbados	-4,42	-5,04	2,07	1,79	-6,80	12,77	11,92	0,00
Belice	-0,20	-2,54	9,85	0,30	-12,19	14,46	0,00	-1,05
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,26	4,13	5,19	3,03	2,55	3,60	3,17	1,08
Brasil	5,35	9,14	4,86	2,99	3,32	5,02	1,66	1,02
Canadá	3,27	0,79	0,42	0,47	2,36	-2,71	0,87	-9,87
Chile	2,36	-2,67	2,78	1,45	3,25	-6,26	4,22	1,37
Colombia	2,82	-4,45	2,58	3,03	-2,54	-1,58	-2,69	-0,10
Costa Rica	1,93	-1,67	1,53	3,91	0,36	1,62	-2,47	-0,29
Cuba	-12,16	0,20	-6,46	10,01	-10,73	2,50	8,55	-5,46
Dominica	-4,82	3,97	-3,50	7,02	-14,60	5,14		0,00
Ecuador	2,96	3,99	16,02	3,81	-4,06	3,61	3,28	2,01
El Salvador	-0,78	3,35	2,30	2,80	32,84	-4,35	-1,69	0,12
Estados Unidos	1,59	1,55	0,99	1,45	0,94	-3,00	0,27	-7,28
Granada	-1,84	0,10	0,45	4,40	2,29	4,20		
Guatemala	5,82	0,19	2,70	1,67	-12,97	8,28	2,11	2,10
Guyana	1,60	-1,30	6,98	2,42	2,39	-4,44	3,31	-0,88
Haití	1,26	1,76	1,71	2,85	6,33	0,44	0,33	0,36
Honduras	9,33	4,53	4,38	0,99	16,33	-13,09	0,22	-1,24
Jamaica	-4,07	4,03	1,13	-0,13	10,28	-1,48	-0,90	-2,71
México	2,07	0,52	1,99	1,80	-0,38	3,39	-0,38	0,45
Nicaragua	4,30	3,05	2,92	4,84	4,48	8,67	0,31	0,34
Panamá	1,20	0,01	1,52	3,66	-0,87	-6,75	0,05	-3,25
Paraguay	8,73	4,25	2,09	3,75	-13,97	-21,12	1,01	1,03
Perú	0,81	5,33	3,80	5,73	-1,21	-10,46	-0,04	-1,30
República Dominicana	2,53	1,96	1,53	5,14	-1,00	4,59	0,15	7,40
San Cristóbal y Nieves	-6,24	-35,72	-0,63	-3,67	-1,41	71,72		
San Vicente y las Granadinas	2,25	3,84	-2,52	3,61	-45,63	63,73		-1,89
Santa Lucía	-5,16	2,57	8,75	2,69	-6,38	6,52		0,00
Suriname	-3,65	6,74	1,70	3,84	5,78	1,04	0,42	4,61
Trinidad y Tobago	-17,96	-34,67	7,43	-2,04	1,66	-3,03	-2,74	-5,33
Uruguay	9,87	10,40	2,40	1,32	3,07	-11,13	15,36	14,58
Venezuela (República Bolivariana de)	1,14	1,23	-1,33	5,84	5,03	-6,39	2,72	4,09

**Fuente:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura sobre la base de información oficial de FAO (FAOSTAT).

**1/** Comprende toda la producción (acuicultura y captura) tanto de aguas oceánicas como aguas continentales.

**Fuente:** FISGSTAT FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/fishery/topic/16140/en>

**2/** Comprende toda la madera obtenida de las extracciones, es decir las cantidades extraídas de los bosques y de árboles situados fuera de ellos, incluida la madera recuperada de pérdidas naturales, de la corta y de las operaciones de explotación durante el período (año civil o ejercicio forestal).

**Cuadro A10.** Uso de la tierra en las américas por categoría (1.000 ha)

País	Superficie total de la tierra *	Superf Agríc Total (SAT) *	Superficie Arable y Cult. Perman (SACP)*	% SACP/SAT	Superficie a praderas y pastos (SPP) *	%SPP/SAT	Superficie forestal *	Áreas protegidas **
Antigua y Barbuda	44,0	13,0	9,0	0,7	4,0	0,3	9,8	
Argentina	273.669,0	140.500,0	32.000,0	0,2	108.500,0	0,8	29.879,6	
Bahamas	1.001,0	14,0	12,0	0,9	2,0	0,1	515,0	
Barbados	43,0	19,0	17,0	0,9	2,0	0,1	8,4	21515***
Belice	2.281,0	152,0	102,0	0,7	50,0	0,3	1.412,2	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	108.330,0	36.954,0	3.954,0	0,1	33.000,0	0,9	57.811,2	
Brasil	845.942,0	264.500,0	68.500,0	0,3	196.000,0	0,7	523.910,8	
Canadá	909.351,0	67.600,0	52.150,0	0,8	15.450,0	0,2	310.134,0	800,6
Chile	74.353,2	15.742,0	1.727,0	0,1	14.015,0	0,9	16.155,8	
Colombia	110.950,0	42.540,0	3.354,0	0,1	39.186,0	0,9	60.701,0	17.066,90
Costa Rica	5.106,0	1.800,0	500,0	0,3	1.300,0	0,7	2.559,4	70.530,00
Cuba	10.644,0	6.655,0	4.025,0	0,6	2.630,0	0,4	2.800,8	
Dominica	75,0	24,5	22,5	0,9	2,0	0,1	45,2	
Ecuador	24.836,0	7.534,0	2.548,0	0,3	4.986,0	0,7	10.260,2	14.334,90
El Salvador	2.072,0	1.544,0	907,0	0,6	637,0	0,4	295,8	14.508,80
Estados Unidos	914.742,0	403.451,0	165.451,0	0,4	238.000,0	0,6	303.256,4	1.355,80
Granada	34,0	12,5	11,5	0,9	1,0	0,1	17,0	330,9
Guatemala	10.716,0	4.395,0	2.445,0	0,6	1.950,0	0,4	3.769,4	
Guyana	19.685,0	1.675,0	445,0	0,3	1.230,0	0,7	15.205,0	
Haití	2.756,0	1.840,0	1.350,0	0,7	490,0	0,3	102,6	41,6
Honduras	11.189,0	3.190,0	1.430,0	0,4	1.760,0	0,6	5.432,0	
Jamaica	1.083,0	449,0	220,0	0,5	229,0	0,5	337,9	
México	194.395,0	102.833,0	27.833,0	0,3	75.000,0	0,7	65.112,4	
Nicaragua	12.034,0	5.146,0	2.130,0	0,4	3.016,0	0,6	3.254,0	3.089,00
Panamá	7.434,0	2.230,0	695,0	0,3	1.535,0	0,7	3.274,6	
Paraguay	39.730,0	20.900,0	3.900,0	0,2	17.000,0	0,8	17.939,2	
Perú	128.000,0	21.440,0	4.440,0	0,2	17.000,0	0,8	68.292,0	
República Dominicana	4.832,0	2.467,0	1.270,0	0,5	1.197,0	0,5	1.972,0	3163,6***
San Cristóbal y Nieves	26,0	5,5	4,2	0,8	1,3	0,2	11,0	
San Vicente y las Granadinas	39,0	10,0	8,0	0,8	2,0	0,2	26,5	
Santa Lucía	61,0	11,0	10,0	0,9	1,0	0,1	47,0	
Suriname	15.600,0	81,4	64,0	0,8	17,4	0,2	14.765,2	18.700,40
Trinidad y Tabago	513,0	54,0	47,0	0,9	7,0	0,1	227,8	
Uruguay	17.502,0	14.807,0	1.912,0	0,1	12.895,0	0,9	1.654,4	
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	88.205,0	21.400,0	3.400,0	0,2	18.000,0	0,8	46.850,2	
Américas	3.837.273,2	1.191.988,9	386.893,2	0,3	805.095,7	0,7	1.568.045,9	
ALC + México	2.013.180,2	720.937,9	169.292,2	0,2	551.645,7	0,8	954.655,5	255.839,40

\* Fuente: FAO, FAOSTAT (año 2009).

\*\* Fuente: CEPAL, CEPALSTAT (año 2007; \*\*\* año 2006).

