

# *La agricultura*

## *frente a los nuevos retos del desarrollo*

*Situación y Perspectivas de la  
agricultura y la vida rural  
en las Américas 2007*

***Resumen***

Junio, 2007

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2007

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en [www.iica.int](http://www.iica.int)

**Coordinación editorial:** Rafael Trejos, Hugo Chavarría

**Corrección de estilo:** Servicio de idiomas

**Diagramado:** Ana Catalina Lizano, Karla Cruz

**Diseño de portada:** Ana Catalina Lizano

**Impresión:** Sede Central del IICA

La agricultura frente a los nuevos retos del desarrollo: resumen:  
situación y perspectivas de la agricultura y la vida rural en  
las Américas 2007 / IICA. San José: IICA, 2007.  
84 p. ; 19x26 cm

ISBN13: 978-92-9039- 812-7

Publicado también en inglés

1. Agricultura 2. Desarrollo rural 3. América Latina  
4. Caribe 5. América del Norte I. IICA II. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
338.1

San José, Costa Rica  
2007

# Reconocimientos

*El Informe “Situación y perspectivas de la agricultura y la vida rural en las Américas 2007” es producto de un esfuerzo conjunto de los técnicos de las diversas unidades del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en el marco del cual elaboraron informes nacionales, regionales y hemisféricos. La supervisión del proceso estuvo a cargo del Dr. James French, Director de la Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento (DLTGC) del IICA, y la coordinación general fue responsabilidad de Rafael A. Trejos, de la Unidad de Modernización Institucional. A todos ellos se les extiende un reconocimiento público por sus aportes.*

*Para elaborar el informe se contó con los valiosos aportes de tres organizaciones internacionales, las cuales, bajo el enfoque de “trabajando juntos”, aportaron documentos de trabajo y suministraron información básica para realizar los análisis, motivadas por la necesidad de contar con una visión compartida del estado de la agricultura y la vida rural.*

*Especial reconocimiento merecen la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que elaboró un informe exhaustivo titulado “Producto y producción del sector silvoagropecuario y pesquero de América Latina y el Caribe”, el cual sirvió de base para preparar la sección “Evolución de la producción agrícola en las Américas”; el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), que colaboró en la construcción de la sección “Sustentabilidad del desarrollo agrícola y rural”; y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que puso a disposición la información de sus bases de datos y contribuyó a actualizar al 2007 los Indicadores para el seguimiento del Plan AGRO 2015.*

*Se agradece particularmente a los funcionarios Jorge Ardila, Hugo Chavarría, Oswaldo Segura y Henry Benavides, así como a los consultores Tatiana Abarca y Julio Alfaro, quienes apoyaron directamente al coordinador general en la elaboración del documento.*

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Índice</i> .....   | <i>v</i>  |
| <i>Presentación</i> .....   | <i>ix</i> |
| <i>Resumen ejecutivo</i> .....  | <i>xi</i> |
| <i>Un entorno internacional y regional cambiante que condiciona</i> .....   | <i>1</i>  |
| <i>Desempeño reciente de la agricultura y vida rural de las Américas</i> .....  | <i>4</i>  |
| <i>Competitividad de la agricultura regional en un marco de apertura</i> .....  | <i>4</i>  |
| i. La producción agrícola: buenas noticias<br>a nivel hemisférico y disparidades en el ámbito regional.....                                 | <i>4</i>  |
| ii. Evolución del comercio agroalimentario:<br>las Américas son exportadoras netas, pero sus<br>exportaciones pierden terreno.....          | <i>7</i>  |
| iii. Aumenta la competitividad de las Américas<br>en el comercio agrícola mundial.....  | <i>9</i>  |
| iv. Los precios de los productos agrícolas se recuperan:<br>buenas noticias para algunos productores,<br>pero no para los consumidores..... | <i>11</i> |
| v. Compitiendo con calidad: importancia de la SAIA.....   | <i>12</i> |
| vi. Inversión en ciencia y tecnología: tarea pendiente,<br>dudas para la competitividad futura.....   | <i>13</i> |
| vii. Los mercados agroalimentarios: nuevas realidades,<br>alternativas y oportunidades.....   | <i>17</i> |
| viii. La agricultura familiar es importante y no despega.....   | <i>20</i> |

|   |    |
|---|----|
| <i>Mejora la equidad en los territorios rurales</i> .....   | 21 |
| i. La pobreza se reduce, pero el medio rural continúa empobrecido.....  | 21 |
| ii. La pobreza no es uniforme en los mercados rurales de trabajo.....   | 24 |
| iii. La desigualdad en la distribución del ingreso rural tiende a disminuir.....                                  | 26 |
| iv. La vulnerabilidad aumenta y afecta más a los pobres rurales.....  | 27 |
| v. La educación como limitante de la competitividad agrícola y de la equidad rural.....                           | 29 |
| vi. Mejora la seguridad alimentaria en el Norte y el Sur, mientras en los trópicos no muestra gran avance.....    | 30 |
| <br><i>Sustentabilidad del desarrollo agrícola y rural: un paradigma ineludible, con ejemplos positivos</i> ..... | 31 |
| i. Agua.....  | 31 |
| ii. Bienes y servicios del bosque.....  | 32 |
| iii. Situación del suelo y desertificación.....   | 32 |
| iv. Ecosistemas y recursos marinos.....   | 33 |
| v. Clima.....   | 33 |
| <br><i>Avances insuficientes en el mejoramiento de la gobernabilidad agrícola y rural</i> .....                   | 34 |
| i. La gobernabilidad del desarrollo agrícola y rural: lo político-institucional.....                              | 34 |
| ii. La nueva dinámica de los procesos de integración: la política comercial en la región.....                     | 35 |
| iii. Los cambios relevantes en las políticas e instituciones.....   | 38 |
| iv. El gasto público, la inversión y el financiamiento rural.....   | 40 |
| v. Enfrentando el riesgo.....   | 42 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b><i>Perspectivas para la agricultura y la vida rural de las Américas.....</i></b> | <b>43</b> |
| <i>Del escenario global y de los mercados agropecuarios.....</i>                    | 43        |
| <i>De la competitividad de la agricultura y el medio rural.....</i>                 | 45        |
| <i>De la equidad en la agricultura y el medio rural.....</i>                        | 47        |
| <i>De la sustentabilidad de la agricultura y el medio rural.....</i>                | 48        |
| <i>De la gobernabilidad en la agricultura y el medio rural.....</i>                 | 51        |
| <b><i>Desafíos para la agricultura y la vida rural de las Américas.....</i></b>     | <b>53</b> |
| <i>Desafíos para una agricultura más competitiva.....</i>                           | 53        |
| <i>Desafíos de la equidad del desarrollo agrícola y rural.....</i>                  | 56        |
| <i>Desafíos para cambiar hacia un paradigma más sustentable.....</i>                | 58        |
| <i>Desafíos de la gobernabilidad del desarrollo agrícola y rural.....</i>           | 60        |
| <b><i>Notas y bibliografía.....</i></b>   | <b>63</b> |



# Presentación

El papel que ha jugado la agricultura en la reducción de la pobreza en los últimos años reafirma el concepto promovido por el IICA desde los albores de este siglo XXI: la agricultura no es importante únicamente como forma de vida de millones de personas en las Américas, sino que es un sector estratégico que contribuye al desarrollo económico, social, ambiental y político de los países.

La contribución real de la agricultura al desarrollo económico en el hemisferio se potencia cuando las condiciones agroecológicas favorables de la región se acompañan de políticas comerciales que mejoren los precios de sus productos, promuevan negociaciones comerciales que permitan aprovechar nuevos nichos de mercado, implementen políticas públicas más eficaces que aseguren la calidad e inocuidad de los productos y destinen más recursos a la inversión en ciencia y tecnología. Solo así la agricultura podrá ser el medio por el cual el crecimiento económico sostenido que están experimentando los países en desarrollo pueda traducirse en reducciones significativas de la pobreza y el hambre.

El “Informe de Situación y Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas 2007” permite analizar y valorar el desarrollo sostenible del medio rural en esa región a través de los cuatro objetivos estratégicos señalados por los ministros de agricultura en el Plan AGRO 2003-2015: la competitividad, la equidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad de la agricultura y los territorios rurales de las Américas. Asimismo, expone los principales desafíos que enfrenta la agricultura del hemisferio frente a los nuevos retos del desarrollo.

El presente documento es un resumen de ese informe, que es elaborado por el IICA en cumplimiento de lo establecido en los artículos 3) y 23d) del Reglamento de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), y cuyo principal objetivo es apoyar a los ministros



y delegados de agricultura en sus deliberaciones y definición de estrategias para el seguimiento de la aplicación del Plan AGRO 2003-2015.

La preparación del “Informe de la Situación y las Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural de las Américas” contó con los valiosos aportes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), instituciones que, inspiradas en el enfoque de “trabajando juntos”, aportaron valiosos documentos que enriquecieron la información y el análisis de los temas.

Ese informe constituye un importante esfuerzo no solo porque examina las variables que han limitado la importancia de la agricultura dentro del modelo de desarrollo, sino también porque puntualiza los avances requeridos para lograr que el medio rural se integre y beneficie de los procesos de apertura y globalización económicas.

***Dr. Chelston W.D. Brathwaite,***  
*Director General del IICA*

# Resumen ejecutivo<sup>1</sup>

**E**n el año 2005, los países de América Latina y el Caribe (ALC) presentaron su mejor desempeño económico y social de los últimos 25 años, con avances importantes en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en algunos países y el aumento en los puestos de trabajo. La agricultura de la región fue un actor determinante de ese buen desempeño, lo que refuerza la percepción de que esta actividad es de gran relevancia para el desarrollo de los países de las Américas<sup>2</sup>.

Sin embargo, aunque mejoraron las variables económicas y las condiciones de vida, la pobreza sigue siendo un problema grave. ALC sigue siendo reconocida como la región del mundo que presenta la mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Por lo anterior, en cualquier estrategia dirigida a disminuir la pobreza en ALC, especialmente en aquellos países con importantes contingentes de población rural, se debe

considerar, en forma prioritaria, la modernización competitiva, incluyente y sustentable de su agricultura ampliada.

Una revisión del desempeño reciente de la agricultura y la vida rural muestra importante hallazgos:

- La producción agrícola ha seguido creciendo en el ámbito hemisférico, aunque en el período 2004-2005 mostró cierta desaceleración en comparación con el año 2003, que fue particularmente bueno para la agricultura de todas las regiones, excepto de la Caribe.
- En el 2005, el PIB agrícola de ALC aumentó 2,2%. Si bien es cierto que esta tasa de crecimiento fue menor a la de los años precedentes (4,1% en 2003 y 3,7% en 2004), siguió manteniendo su tendencia positiva de mediano plazo y redujo su volatilidad.
- El crecimiento sostenido de la producción agrícola de ALC se debe principalmente al acelerado crecimiento económico de los países del

Cono Sur, lo que, aunado a la magnitud de su sector agrícola, ha llevado a que esta región tenga una participación cada vez mayor en el PIB agrícola latinoamericano.

- Mientras la participación de los productos agrícolas primarios en el comercio mundial se ha reducido, pasando de 13% en 1995 a 7,2% en 2005, la participación de los productos procesados ha aumentado 10,8% anualmente desde 2002.
- Las Américas continúan siendo la principal región exportadora neta de productos agrícolas, seguida por Oceanía. Es destacable el hecho de que África, que históricamente ha sido una región netamente importadora de productos agrícolas, haya tenido superávits desde 2004. El resto de las regiones del mundo mantienen balanzas comerciales agrícolas negativas.
- La participación de las Américas en el comercio mundial de productos agrícolas viene decayendo desde el 2000. Ello se debe a que sus exportaciones agrícolas han presentado un menor dinamismo en comparación con el resto de las regiones del mundo. Mientras que las exportaciones agrícolas del mundo crecieron a una tasa de 10,5% anual durante el período 2000-2005, el crecimiento anual de las exportaciones agrícolas de América apenas alcanzó el 7,1%.
- Las exportaciones agrícolas de las Américas se concentran principalmente en commodities, de los cuales el frijol de soya es el más importante (8,5% de las exportaciones agrícolas). En cambio, las importaciones agrícolas se dan principalmente en productos procesados. Esta tendencia se ha acentuado en los últimos años.
- La competitividad del comercio agrícola de las Américas, medida a través del indicador de la ventaja comparativa revelada (VCR), fue positiva y creciente durante el período 2000-2005. Esto se explica principalmente por la tendencia creciente de la VCR agrícola de la Región Sur, ya que del resto de regiones, tres han mantenido su VCR estable (Norte, Andina y Central) y el Caribe presentó una tendencia decreciente, que incluso en el 2004 se volvió negativa.
- Durante el mismo período, los precios internacionales de los productos agrícolas experimentaron aumentos significativos del 6,5% como promedio anual, lo cual se contrapone a la situación de precios bajos de años anteriores. Los precios internacionales de los principales rubros se incrementaron, con excepción del precio del cacao en grano, y fueron los precios de los productos tropicales los que más aumentaron.
- Las exigencias por productos de calidad se incrementaron. En efecto, la importancia de la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos (SAIA) para la competitividad de las empresas

- agroindustriales se refleja en el hecho de que en el 2005 exportaciones agrícolas con un valor cercano a US\$190 mil millones e importaciones valoradas en US\$130 mil millones se vieron obligadas a cumplir con alguna norma sanitaria o fitosanitaria.
- Asimismo, la competitividad de gran cantidad de productos agrícolas ha disminuido debido a los impactos de enfermedades tales como la fiebre aftosa y la vaca loca, lo que ha derivado en el cierre de mercados, la pérdida de empleos, la reducción del consumo y la disminución de los precios pagados a los productores, entre otros.
  - La brecha tecnológica entre ALC y el resto del mundo se ha ampliado. Ello se evidencia en el hecho de que en ALC los rendimientos por hectárea son menores que en los países industrializados y de regiones emergentes como el Este y el Sudeste de Asia.
  - En ALC, los limitados esfuerzos dirigidos a desarrollar e incorporar nuevas tecnologías se concentran en los rubros tradicionales. Por su parte, los rubros no tradicionales se están expandiendo gracias a la incorporación de nuevas tierras agrícolas, lo cual no es sostenible a mediano ni largo plazo.
  - Aunque ALC está tratando de cambiar su panorama productivo con la incorporación de métodos alternativos de producción (como la siembra directa, la agricultura de precisión y la agricultura orgánica), todavía está lejos de igualar los esfuerzos realizados en esa dirección en otras regiones del mundo.
  - Nuevas alternativas y oportunidades productivas, como la agricultura orgánica, la producción de agroenergía, la agrobiotecnología y el agroturismo, potencian el papel de la agricultura como un elemento dinamizador de los territorios rurales y como un agente de cambio económico.
  - El aumento en los precios de los hidrocarburos ha incentivado a algunos países del hemisferio (principalmente Estados Unidos y Brasil) a promover la utilización de la agricultura como fuente alternativa de energía. Aunque muchos países están sumándose a estas iniciativas, todavía se discuten sus impactos sobre los precios agrícolas, la sustitución de cultivos, la seguridad alimentaria y la alimentación animal, entre otros.
  - La pobreza y la indigencia rurales se redujeron durante la primera mitad de la presente década. En el 2005, por primera vez en 25 años, la incidencia de ambos fenómenos se ubicó por debajo de los niveles alcanzados en 1980. Paraguay, El Salvador, México y Brasil fueron los países que tuvieron mayores reducciones de la pobreza en este período. También se redujeron las brechas de la pobreza y la indigencia rural con respecto a las zonas urbanas.
  - La incidencia de la pobreza no solo es mayor en las zonas

rurales que en las urbanas, sino que también lo es entre quienes trabajan por cuenta propia en la agricultura. Ello permite concluir que la agricultura es la actividad económica que debería enfatizarse en las estrategias de combate contra la pobreza, porque tiene el mayor potencial para aumentar el ingreso y mejorar la calidad de vida de los pobres.

- Aunque ALC continua siendo la región más desigual del mundo en la distribución de ingresos, entre finales de la década anterior y mediados de la presente, la distribución del ingreso rural mejoró en 11 de los 13 países para los que se dispone de información.
- En los últimos años, la vulnerabilidad ambiental se ha incrementado y continúa afectando principalmente a la población más pobre y a las zonas rurales. La Región Andina reporta más del 50% de los decesos debidos a fenómenos naturales en las Américas, la mayoría de los cuales ocurre a causa de las inundaciones. Las regiones Central y Caribe le siguen en importancia.
- La presión por satisfacer las necesidades alimenticias de una población que se duplicó en los últimos 50 años ha hecho que actualmente en cerca del 37% de la superficie terrestre se utilicen sistemas de cultivo que, en su mayoría, no favorecen la sustentabilidad de los ecosistemas naturales. Esto

ha ocasionado grandes costos ambientales, debidos al deterioro del recurso agua, la explotación no sostenible de acuíferos, la reducción de la superficie boscosa, la desertificación de las tierras y el aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

- El efecto de las variaciones climáticas sobre el potencial de la producción agrícola dependerá de la ubicación geográfica de las zonas, ya que mientras que algunos países desarrollados de las latitudes medias y especialmente norte podrían obtener ganancias netas, muchos países en desarrollo de los trópicos pueden sufrir dificultades aún mayores a causa del clima y el aumento de la variabilidad de las lluvias.
- La gobernabilidad en los países de ALC se ha visto reforzada gracias no solo a la mayor participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo, sino también a la contribución de los mercados al logro de objetivos sociales, entre ellos la reducción de la pobreza y la inequidad. Sin embargo, las brechas sociales atentan contra la gobernabilidad de muchos territorios rurales de ALC.
- Como alternativa al estancamiento de la Ronda Doha y a la interrupción indefinida de las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los países de ALC han optado por fortalecer sus bloques comerciales regionales o por

- negociar, sea en forma bilateral o conjunta, tratados de libre comercio con los Estados Unidos u otros países de gran importancia económica (principalmente economías asiáticas).
- La valoración del medio rural en las finanzas públicas se ha reducido sustancialmente. El gasto rural per cápita promedio para ALC se redujo en más de 36% en término reales durante las últimas dos décadas, y el total del gasto público destinado al medio rural continúa siendo muy inferior a la contribución de la agricultura al desarrollo económico.
  - Aunque en la próxima década se prevé que los países en desarrollo liderarán el crecimiento económico mundial (sobrepasando las tasas de crecimiento de los países desarrollados), ALC será la región en desarrollo con la menor tasa de crecimiento.
  - La expectativa de que se den más aumentos en los precios de los hidrocarburos y de que ocurra un aceleramiento de la demanda energética mundial incentivará a los países a promover la producción de combustibles a partir de productos agrícolas. Consecuentemente, el aumento en la demanda de materias primas utilizadas para la producción de biocombustibles cambiará la relación de precios entre una gran parte de los commodities agrícolas.
  - La expansión en la demanda mundial por alimentos es una gran oportunidad para que los países del hemisferio aumenten tanto su participación en el mercado como el valor agregado de sus productos agroalimentarios. Ello mejorará las condiciones para que la agricultura contribuya más eficazmente al desarrollo de los países en ALC y a la reducción de la pobreza rural.
  - Sin embargo, esas mejores condiciones solo pueden lograrse si se encararan cuatro desafíos principales, que se relacionan con los objetivos estratégicos del Plan AGRO 2003-2015: competitividad, equidad, sustentabilidad y gobernabilidad.

## *Cuatro desafíos para la agricultura y la vida rural*

### *1. Lograr una agricultura más competitiva*

Para enfrentar con éxito este primer desafío, se requiere producir más eficientemente y con mayor productividad de los factores, generar productos de mejor calidad,

disponer de mejores instituciones y recursos humanos y contar con políticas públicas de intervención más efectivas en el contexto de las cadenas agroalimentarias y de los territorios rurales.

Para producir más eficientemente,

con mejores rendimientos y una mayor productividad de los factores se requiere reorientar y acelerar el cambio tecnológico y la innovación en la agricultura, estimulando a los actores en los países para que incorporen nuevas tecnologías. Ello también demanda más y mejores agroempresarios, fuerza de trabajo de mayor calificación y una mejor provisión de los servicios que necesita la agricultura para competir en mercados más abiertos y competitivos.

Producir con calidad exige incorporar a la SAIA como un factor de éxito en la competitividad de las cadenas agroalimentarias de los países, no solo a través del mejoramiento de los servicios nacionales, sino también mediante la creación de nueva infraestructura tecnológica y la concertación de agendas de largo plazo con organizaciones y actores del sector privado.

Formular e implementar políticas más efectivas de apoyo a la agricultura requiere la producción de bienes públicos y el aseguramiento de las condiciones necesarias para su buen desempeño (infraestructura, sistemas de información, marco jurídico, sistema financiero, sistema logístico y tratados comerciales, entre otros). Complementariamente, es necesario fortalecer la inserción de los pequeños productores y la economía familiar en las cadenas agroalimentarias y en los mercados internacionales.

## *2. Lograr mayor equidad en la agricultura y el medio rural*

Este desafío demanda implementar acciones correctivas que mejoren el desempeño histórico de los actores de la agricultura y el medio rural (fortalecer capacidades, aumentar inversiones e impulsar el fortalecimiento institucional).

Esas acciones correctivas se pueden lograr mediante la implementación de políticas que busquen promover la prosperidad rural desde cuatro ámbitos: las cadenas agroalimentarias (generación de agronegocios, mayor inclusión y creación de empleos); los territorios rurales (competitividad sistémica, reducción de costos de transacción y generación de rentas sociales); la innovación institucional (gestión participativa e incluyente de las políticas); y el desarrollo de capacidades estratégicas (implementación efectiva de políticas).

También se requiere incluir el logro de la seguridad alimentaria como uno de los objetivos primordiales de las estrategias de combate contra la pobreza, los procesos de innovación tecnológica, las negociaciones comerciales internacionales y la orientación de la ayuda al desarrollo.

## *3. Cambiar hacia un paradigma más sustentable*

Este desafío demanda que los países de ALC revisen y reviertan las tendencias históricas en el

uso del suelo y de los bosques para actividades agropecuarias, para posteriormente desarrollar estrategias de competitividad empresarial que valoren y den reconocimiento al buen manejo ambiental y que promuevan la equidad de los actores rurales.

También se requiere que en dichos países se valoren las funciones y servicios ecosistémicos a través de un manejo integrado del paisaje, que fomente enfoques de gestión territorial intersectoriales y participativos, propicie mecanismos económicos que retribuyan de manera justa las funciones de los ecosistemas y promueva el ordenamiento territorial integral.

Además, es imperativo enfrentar los retos del cambio climático global mediante acciones y políticas que promuevan la generación de información científica y confiable; analizar las oportunidades y los riesgos para la agricultura; controlar en mayor medida las emisiones contaminantes; y analizar y evaluar los impactos positivos y negativos de la producción de biocombustibles.

#### *4. Fomentar la gobernabilidad en los territorios rurales*

Mejorar la gobernabilidad en los territorios rurales requiere fortalecer el mercado como instrumento para generar posibilidades de crecimiento de la economía rural agrícola y no agrícola. Pero simultáneamente se necesita mejorar las capacidades de los productores agroindustriales y de la agricultura familiar, para que dichos actores se integren de mejor manera en los mercados internacionales. De este modo, la agricultura y el medio rural podrán obtener más beneficios del comercio y de la aparición de nuevos nichos de mercado.

También es necesario desarrollar mecanismos para mejorar la distribución de los beneficios a lo interno de las cadenas agroalimentarias y promover la retribución justa a cada uno de los factores de la producción.

Finalmente, es menester aumentar la participación de la ciudadanía tanto en la formulación y/o implementación de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de los territorios rurales, como en la búsqueda de soluciones a sus problemas locales.





# *Un entorno internacional y regional cambiante que condiciona*

Doce grandes tendencias caracterizan el entorno en que se desenvuelven las economías de la región y condicionan el desempeño de la agricultura y la vida rural. La primera de ellas, la globalización, amplía las oportunidades y el acceso al conocimiento para los agentes económicos, acorta las distancias entre los mercados y avanza en la construcción de una institucionalidad internacional que impone nuevas reglas del juego a los agentes económicos, cuya máxima expresión la constituye la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La segunda gran tendencia es la apertura comercial, la cual además de constituir el eje medular de las políticas económicas por más de dos décadas, aporta efectos positivos de la ampliación de mercados y el mejoramiento en las condiciones de acceso, permitiendo que algunos de los productores agrícolas puedan aprovechar

las oportunidades y que los consumidores puedan acceder a una mayor variedad de productos de calidad a precios generalmente más bajos.

Sin embargo, existe la percepción creciente de que los beneficios de la globalización y la apertura no están llegando equitativamente ni a todos los países ni a todos los grupos sociales al interior de estos, por lo que se clama por la introducción de las medidas correctivas pertinentes.

Una tercera gran tendencia emerge como reacción al limitado avance en las negociaciones multilaterales actuales en el marco de la Ronda Doha del Desarrollo, en gran medida por las dificultades de continuar con las reformas de liberalización del comercio agrícola, de importancia crucial para la mayoría de los países en desarrollo que dependen en alto grado de sus agriculturas.

*Cuando los países en desarrollo se inclinan por la vía bilateral, renuncian a la posibilidad de unirse, tener mayor poder de negociación y negociar reglas más favorables... y puede ser perjudicial para las personas más pobres.*

*Peter Sutherland (2006).*

Ante el estancamiento de las negociaciones en la Ronda Doha, se promueven acuerdos bilaterales de libre comercio, en los cuales las asimetrías se manifiestan con mayor intensidad, se pueden imponer agendas a las naciones menos desarrolladas o se pueden lograr concesiones que difícilmente se conseguirían en el seno de la OMC.

Una cuarta tendencia la constituye la rápida expansión de los mercados agroalimentarios, cuyas características se han profundizado en los últimos años: creciente concentración de actores, entre los que sobresalen las grandes cadenas de supermercados con su gran poder de compra y de venta minorista; un crecimiento más dinámico de los productos procesados en relación con los primarios o *commodities*; hábitos de consumo cambiantes; incremento de las preocupaciones y exigencias por la calidad de los productos; predominio de las marcas y creciente relevancia de los mercados nicho o especializados.

Una quinta tendencia, que nace en el creciente malestar social que se da en los países de ALC, es el surgimiento de problemas de ingobernabilidad en muchos de los territorios rurales de la región, aunado a la pérdida de confianza en las instituciones y en los partidos políticos y a la creciente visión pesimista del futuro. La inconformidad social se ha incrementado gracias a la

persistencia de la pobreza en las zonas rurales, a las limitaciones en el acceso a empleos de calidad y al deterioro en la distribución del ingreso.

Una sexta tendencia, relacionada con las condiciones de pobreza en el planeta y los conflictos, es el aumento de los desplazados y los migrantes. En el 2004, los emigrantes documentados fueron más de 175 millones de personas (3% de la humanidad), sin contar las migraciones internas, las cuales son aún mayores. La lucha contra el narcotráfico y las medidas de prevención del terrorismo han impuesto nuevos y mayores controles que dificultan la aventura de quienes se arriesgan a migrar para buscar una salida de la pobreza.

La séptima tendencia se refiere al incremento de las preocupaciones ambientales. Los problemas debidos al deterioro de las condiciones ambientales y sus impactos negativos en el proceso de desarrollo han permeado, aunque con diferencias de grado, en los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los productores y los consumidores. Sin embargo, los avances en lo declarativo no tienen su correlato en las acciones realmente implementadas por los diferentes actores públicos y privados.

La octava tendencia muestra una fuerte incursión de las variedades modificadas genéticamente

(OGM) y una rápida expansión a nivel mundial de los cultivos de algunos de sus principales productos agrícolas, como granos y oleoproteicos. Esta tendencia es uno de los principales rasgos del paradigma tecnológico actual de la agricultura, intensivo en la utilización del conocimiento.

La novena tendencia lleva a un número creciente de países a buscar fuentes alternativas de energía sobre la base de productos agrícolas, principalmente caña de azúcar y granos, los cuales se utilizan para la producción de alcoholes carburantes y biodiesel. Los elevados precios del petróleo han hecho que muchos se cuestionen el modelo energético basado fundamentalmente en los combustibles fósiles. Los altos precios del petróleo han repercutido negativamente en las balanzas comerciales de gran cantidad de países de las Américas que no producen hidrocarburos y, además, han elevado los precios domésticos de los bienes de consumo, transporte y otros servicios básicos.

A nivel interamericano, se observa una décima tendencia: la búsqueda de nuevas formas de integración regional. Los limitados avances concretos logrados en el Proceso de Cumbres de las Américas, a pesar de las declaraciones, hacen que dicho proceso tienda a debilitarse debido a agotamiento, a la emergencia de otras instancias que compiten (por ejemplo la Cumbre

Iberoamericana) y al surgimiento en la región de posiciones políticas y visiones del desarrollo antagónicas.

En efecto, uno de los pocos avances destacables del Proceso de Cumbres de las Américas se ha dado precisamente en la agricultura, gracias a que los ministros de ese sector pudieron llegar a un consenso con respecto a una visión compartida sobre el desarrollo de la agricultura y la vida rural y suscribieron en el 2003 el Plan AGRO 2003-2015. Otro frente que emergió con ímpetu después de la Cumbre de Miami (1994) fue el lanzamiento del proceso de construcción de un área de libre comercio en las Américas (ALCA), pero posiciones divergentes sobre políticas agrícolas y comerciales desalentaron ese proceso e interrumpieron indefinidamente las negociaciones.

EL ALCA ha sido sustituida parcialmente por la estrategia alternativa seguida por los Estados Unidos de negociar y suscribir acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio. Simultáneamente, en la región están emergiendo nuevas formas de integración que no necesariamente enfatizan el libre comercio, sino que más bien promueven una nueva geopolítica que está cambiando los paradigmas y los equilibrios ideológicos, lo

*Las remesas ayudan a las familias pobres a afrontar los impactos económicos negativos, incrementar sus ahorros, mantener los niños en las escuelas, fomentar la 'empresarialidad', mantener la estabilidad macroeconómica y reducir la volatilidad económica y la inequidad.*

cual ha impactado en dos de los principales esquemas de integración (la Comunidad Andina de Naciones –CAN– y el Mercado Común del Sur MERCOSUR–), al tiempo que se ha planteado el proyecto de constituir una Comunidad Suramericana de Naciones.

Otra tendencia que se ha dado en el ámbito interamericano (la undécima) es el aumento de la migración como búsqueda de una salida a la pobreza rural y del logro de mejores horizontes en países con mayores niveles de desarrollo y oportunidades.

En el 2005, las remesas de migrantes hacia ALC tuvieron un efecto significativo en la reducción de la pobreza, ya que totalizaron \$US48,3 miles de

millones. México figura como el principal receptor de remesas del mundo (\$21,8 miles de millones al año), seguido en la región por Colombia y Brasil.

Asimismo, las remesas son particularmente importantes en otros países centroamericanos y caribeños.

La duodécima tendencia la constituye el incremento de la importancia del narcotráfico y sus efectos adversos en términos económicos, sociales, políticos, de corrupción e ingobernabilidad. El combate a los cultivos ilícitos representa otro asunto crítico, ya que los beneficios del narcotráfico parecieran superar con mucho los riesgos y tornan muy atractivo el negocio.

## *Desempeño reciente de la agricultura y la vida rural de las Américas*

### *Competitividad de la agricultura regional en un marco de apertura*

#### **i. La producción agrícola: buenas noticias a nivel hemisférico y disparidades en el ámbito regional**

La producción agrícola sigue creciendo en el ámbito hemisférico,

aunque ha mostrado cierta desaceleración con respecto a las tasas de crecimiento observadas durante el 2003, el cual fue un año particularmente bueno para la agricultura de todas las regiones, excepto de la Región Caribe.

Sin embargo, a pesar de ese comportamiento promedio positivo, en la agricultura de las Américas existen fuertes contrastes tanto entre regiones como entre países.

El crecimiento del PIB agrícola de los Estados Unidos y Canadá mostró una gran variabilidad a lo largo de los últimos 20 años, con caídas importantes en la producción agrícola a principios de la presente década, especialmente durante el bienio 2001-2002. Sin embargo, el PIB agrícola de ambos países mostró importantes señales de recuperación durante el 2003 (8,5% y 9% respectivamente en cada uno de dichos países), tendencia que parece haberse mantenido durante los años 2005 y 2006.

Una tendencia destacable de largo plazo observada en los Estados Unidos era la reducción paulatina del área sembrada, situación que pareciera revertirse a partir del 2006, año en que se incrementó el área sembrada de los ocho principales cultivos en alrededor de 243 millones de acres, motivado por los altos precios y mayores retornos obtenidos por los productores. Detrás de este fenómeno se encuentra la fuerte expansión de la producción de etanol basada en maíz, que afecta también directamente a los restantes cultivos.

En ALC, el PIB agrícola aumentó 2,2% en 2005, lo que significó un progreso relativamente inferior al alcanzado en los dos años

precedentes (4,1% en 2003 y 3,7% en 2004). Sin embargo, aún con el menor ritmo de crecimiento del último año, se mantiene la tendencia positiva de mediano plazo en el producto sectorial de la región. Otra noticia positiva es que a las favorables tasas de crecimiento sectorial de los últimos años se suma también una mayor estabilidad en el ritmo de progreso, sin las grandes oscilaciones que se presentaban en las décadas precedentes.

Desde una perspectiva de largo plazo, la evolución de la producción agrícola de la región durante los últimos doce años representa una importante recuperación con respecto al débil ritmo de progreso que se mantuvo durante los años ochentas y el inicio de los noventas (1,7% anual entre 1982 y 1993).

El ritmo de crecimiento y su relativa estabilidad indican que la agricultura de la región está encontrando respuestas a los desafíos planteados por las nuevas condiciones de la economía global y de los mercados agrícolas.

El progreso logrado por la agricultura de ALC se debe principalmente al acelerado crecimiento alcanzado en los países del Cono Sur, en tanto los resultados menos favorables se presentan en el Caribe. En lo que va del siglo, Cuba, Haití y 9 de los 13 países de habla inglesa de la Comunidad del Caribe (CARICOM)

*La producción sectorial: buenas noticias a nivel hemisférico, no tanto en el ámbito regional*

*La agricultura de la región está encontrando respuestas a los desafíos planteados por las nuevas condiciones de la economía global y de los mercados agrícolas.*

presentan una tasa negativa de crecimiento en el PIB agrícola<sup>3</sup>. Como excepción, solamente dos países del Caribe han logrado tasas de crecimiento agrícola superiores al promedio latinoamericano: República Dominicana (4,3% anual) y Belice (que ha alcanzado una tasa excepcional de 10,6% anual entre 2000 y 2005). Ver Figura 1.

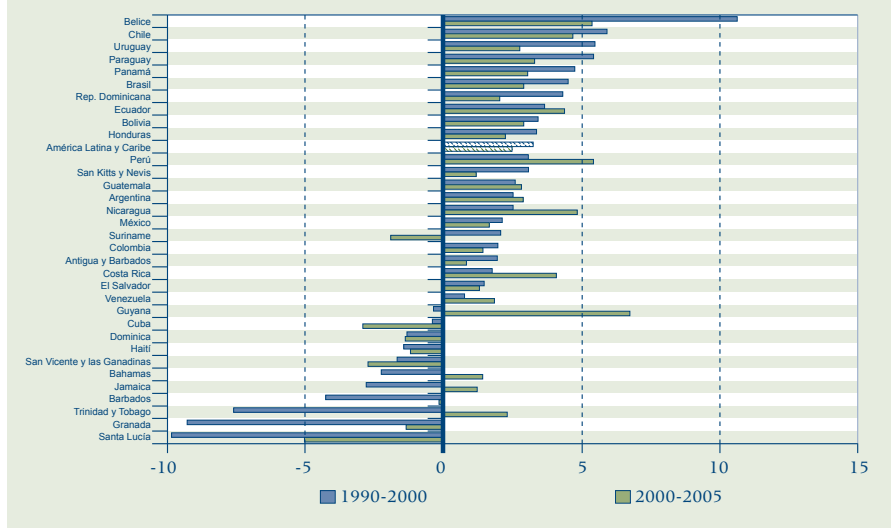
En Centroamérica, el crecimiento de la producción agrícola durante el último quinquenio (2000-2005) ha sido positivo, aunque sus tasas de crecimiento han sido relativamente bajas. En cuatro países centroamericanos, la tasa de crecimiento anual ha sido inferior al promedio regional y solamente dos de ellos alcanzaron una tasa de crecimiento mayor: Honduras (3,3%

anual) y Panamá (4,7% anual). Por su parte, la producción agrícola de México ha progresado lentamente en los años del presente siglo, después de mostrar dos décadas de un severo estancamiento. En la Región Andina el progreso agrícola de los países ha sido relativamente homogéneo (alrededor del 3%), con la excepción de Venezuela, en donde el crecimiento promedio apenas alcanzó el 0,7%.

El fuerte dinamismo en la agricultura de los países del Sur, aunado a la importante magnitud de su sector agrícola, ha llevado a una mayor concentración geográfica del producto sectorial. El solo incremento neto en el producto agrícola anual de Brasil entre 2000 y 2005 equivale casi a dos veces

**Figura 1**

*Países de ALC: Crecimiento promedio del PIB agrícola. (tasa media anual en porcentaje).*



el total de la agricultura chilena o a dos terceras partes del producto agrícola total de Argentina.

En términos generales, el dinamismo del sector agrícola está asociado a una orientación de la producción hacia la exportación. En los países con elevadas tasas de crecimiento del producto agrícola, las ventas externas tienen una participación significativa dentro de la demanda total de productos agrícolas, como resultado de una orientación hacia la exportación, que impulsa el desarrollo de la producción y permite lograr mayores tasas de crecimiento.

En las actuales condiciones de integración de mercados y de transnacionalización de las cadenas productivas, las altas tasas de crecimiento se logran gracias a la existencia de poderosos estímulos de mercado y al desarrollo de arreglos institucionales eficaces que han resuelto los estrangulamientos en las cadenas agroalimentarias.

## **ii. Evolución del comercio agroalimentario: las Américas son exportadoras netas, pero sus exportaciones pierden terreno**

En un mundo con una creciente apertura de los mercados internacionales de bienes, el comercio mundial muestra un alto dinamismo durante el presente milenio, pero el comercio de productos agrícolas pierde

importancia relativa: del 13% que representaba en el año 1990, pasó a representar el 7,2% en el 2005. Esta tendencia también se observa en el comercio agroalimentario en las Américas.

La agricultura tiene una importancia relativa diferente dentro del comercio de cada región de las Américas. En cuanto a las exportaciones, el comercio agrícola representa desde un 7% en el Caribe y en la Región Norte, hasta un 43% en la Región Central.

Los productos procesados son los que explican en mayor porcentaje el comportamiento del comercio agrícola reciente, ya que han crecido en un 10,8% anual desde el año 2000, mientras que los productos primarios crecieron solamente un 6,8% durante el mismo período. De esta forma, el comercio de productos primarios está perdiendo importancia relativa en el mercado global de mercancías.

En América diez productos dan cuenta de cerca del 40% de las exportaciones agrícolas. El producto más importante es el frijol de soya, con 8,5% de las exportaciones del hemisferio. La concentración en importaciones es menor, ya que los diez principales productos representan el 30% de las importaciones agrícolas americanas. El vino y el vermut son los productos que más se importan en América.



Las Américas se mantienen como la principal región exportadora neta de productos agrícolas, seguida por Oceanía y África. Es destacable el hecho de que África, que históricamente ha sido una región netamente importadora de productos agrícolas, pasó a ser superavitaria a partir de 2004. El resto de las regiones del mundo mantienen balanzas comerciales agrícolas negativas.

En el comercio agrícola mundial, que se caracteriza por estar altamente concentrado en pocos países, los Estados Unidos son el mayor exportador (10,7% del mundo), aunque sus exportaciones han ido perdiendo dinamismo con respecto a la UE y Brasil, que se ha convertido en el quinto mayor exportador del mundo de productos agrícolas.

El hemisferio americano ocupa el segundo lugar en la provisión de productos agrícolas (27%), detrás de la UE-25, así como el tercer lugar en las importaciones (19%).

Durante el período 2000-2005, las exportaciones agrícolas de América fueron las que crecieron con menor dinamismo. Mientras que las exportaciones del mundo crecieron a una tasa del 10,5% anual, las del hemisferio solo lo hicieron a una tasa del 7,1%. Por consiguiente, su participación relativa ha venido decayendo, al punto de que en el año 2000 América exportó el 31% del comercio agrícola mundial, mientras que en el 2005 solo exportó el 27% de ese comercio.

Una situación similar sucede con las importaciones agrícolas, ya que las Américas fueron la región con el menor dinamismo en ese campo en el período 2000-2005. Estos hechos son explicados por las bajas tasas de crecimiento de las importaciones de los Estados Unidos y en menor medida de Canadá, pues el tamaño relativo del comercio de estos países con respecto al resto de América influye en las tendencias en el hemisferio.

Sobresale que los principales productos exportados por el hemisferio son productos primarios (*commodities*), mientras que los principales productos importados son procesados. La tendencia en el comercio refleja un aumento de la importancia relativa de los productos procesados sobre los productos primarios.

A lo interno del hemisferio, entre las tendencias recientes se destaca el dinamismo de las exportaciones agrícolas de la Región Sur en el período 2000-2005, que anualmente crecieron en un promedio de 14,1%. Este crecimiento convierte a la Región Sur en la única región de América con un crecimiento superior al crecimiento del comercio mundial, ya que el resto de las regiones está perdiendo participación en el comercio agrícola global. Al mismo tiempo, en la Región Sur decrecieron las importaciones agrícolas, lo que provocó un fuerte incremento en su balanza comercial agrícola, destacándose el buen desempeño comercial de Brasil.

Desde el año 2000, en la Región Andina se ha venido dando un aumento en el comercio agrícola, aunque a una tasa inferior al promedio mundial, la cual no fue limitante para tener una balanza positiva con tendencia creciente.

Por otra parte, en la Región Caribe decreció el comercio agrícola, tanto en lo referente a las exportaciones como a las importaciones, lo cual se acentuó aún más en el año 2005. Esta región destaca por poseer una balanza comercial agrícola negativa.

Históricamente, la Región Norte ha sido superavitaria en su comercio agrícola; sin embargo, en el 2005 mostró una balanza comercial agrícola negativa, ocasionada por el hecho de que desde el 2000 el dinamismo de sus importaciones ha sido mayor al de sus exportaciones. Esta región, junto a la Central, presenta el desempeño más pobre en el comercio agrícola de América, aunque esta última posee una balanza comercial agrícola positiva que va en aumento.

Como es conocido, las regiones Norte y Sur dan cuenta del 90% de las exportaciones agrícolas de las Américas. Sin embargo, desde el año 2000 se ha presentado una disminución relativa en la participación de la Región Norte, a favor de la Región Sur (principalmente Brasil) y de la Andina. Con respecto a la estructura de las importaciones agrícolas, mientras la Región Norte absorbe el 85% de todas las importaciones

agrícolas del hemisferio, las regiones Central y Caribe han presentado una tendencia decreciente. Por otro lado, cinco países exportan el 85% de todas las exportaciones agrícolas de América, los tres de la Región Norte, Argentina y Brasil.

Los mayores mercados a los que se destinan las exportaciones agrícolas de las Américas son los países del mismo hemisferio, dentro de los cuales sobresale Estados Unidos, que absorbe el 20% de las exportaciones totales de América. Los mercados de África y el resto de Europa<sup>4</sup> son los destinos donde las exportaciones agrícolas de América presentan mayor dinamismo, ya que se duplicaron entre los años 2000 y 2005; aún así solo absorben el 8% de lo exportado por América.

En cuanto a las importaciones agrícolas, la mayor parte (63%) también proviene de países de las Américas, siendo las regiones Norte y Sur los mayores proveedores de productos agrícolas para América.

### **iii. Aumenta la competitividad de las Américas en el comercio agrícola mundial**

Como región, América presenta una ventaja comparativa revelada (VCR)<sup>5</sup> positiva y creciente de su comercio agrícola en el mundo durante el presente milenio, situación que es reflejo de la tendencia en la Región Sur, única región con tendencia creciente en su VCR, ya que tres de las otras regiones (Norte, Andina

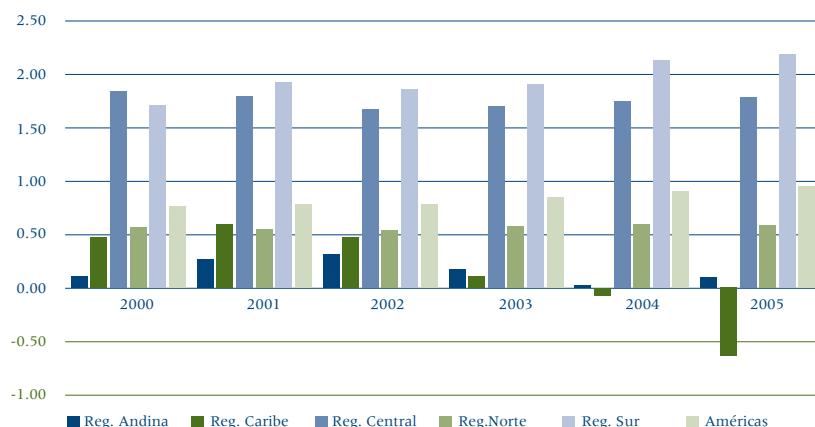
*Las regiones Norte y Sur dan cuenta del 90% de las exportaciones agrícolas de las Américas. El Sur aumentó su posición competitiva.*

y Central) mantienen su indicador de VCR estable desde el año 2000 y la Región Caribe presenta una

tendencia decreciente, que durante el año 2004 se torna en negativa (ver Figura 2).

**Figura 2**

*Américas: Ventaja comparativa revelada del comercio agrícola (2000-2005).*



A nivel de países, son cuatro (Antigua y Barbuda, México, Trinidad y Tobago y Venezuela) los que presentan problemas con la competitividad de su comercio agrícola (VCR negativa). En tres de ellos se explica esta desventaja comparativa de los productos agrícolas por la importancia del petróleo en su comercio internacional; por lo tanto, el comercio agrícola es relativamente pequeño con respecto al comercio total.

Por otro lado, Argentina, Bahamas, Belice, Brasil, Granada, Panamá, Paraguay y Uruguay son países cuya ventaja comparativa ha ido

aumentando de forma acelerada. La ventaja comparativa de otros países también crece, pero con poco dinamismo, tal como sucede con Colombia, Costa Rica, Guyana, Jamaica, Nicaragua y San Vicente y las Granadinas. El resto de los países de América muestra una caída en la ventaja comparativa de su comercio agrícola con respecto al mundo.

A nivel de productos y por país, solo siete productos agrícolas aumentaron su ventaja comparativa durante el período 2000-2005 (VCR > 1), de los cuales seis son del Caribe. Las naranjas de Bahamas fueron el producto cuya VCR mostró el mayor crecimiento.

**iv. Los precios de los productos agrícolas se recuperan: buenas noticias para algunos productores, pero no para los consumidores**

En los últimos años, los precios internacionales de los productos agrícolas han experimentado una fuerte recuperación. Las proyecciones (FAPRI, 2006)<sup>6</sup> sugieren que, en el mediano plazo, los precios que regirán para el maíz y los aceites vegetales serán 50% más altos que los que en promedio se dieron en la década pasada; el trigo y los productos lácteos serán 40% más costosos; las semillas oleaginosas y el azúcar entre 20%

y 26% más caros; y los precios de las carnes serán entre 12% y 14% más altos<sup>7</sup>.

En el último quinquenio (2002-2007); los productos agrícolas (rubro de alimentos y bebidas) muestran aumentos significativos de 6,5% como promedio anual, lo que revierte la situación de precios bajos de años anteriores. Con excepción del cacao en grano, han incrementado los precios internacionales de todos los principales rubros, siendo los precios de los productos tropicales los que mayores tasas presentan, tal como se puede apreciar en el Cuadro 1:

*Pocos instrumentos de política económica pueden tener el alcance y la cobertura necesarios para llegar a los pobres rurales como el sistema de precios.*

**Cuadro 1**

*Precios internacionales de productos agrícolas básicos (tasa anual de crecimiento promedio en períodos seleccionados).*

|  | Períodos  |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|
|  | 1992-1997 | 1997-2002 | 2002-2007 |
| <b>Productos agrícolas (alimentos y bebidas)</b> | 3.6%      | -4.8%     | 6.5%      |
| <b>Grupo de cereales</b>                         | 5.4%      | -3.4%     | 7.7%      |
| <b>Grupo de cárnicos</b>                         | 0.3%      | 0.9%      | 4.3%      |
| <b>Grupo de aceites</b>                          | 6.0%      | -7.3%     | 4.2%      |
| <b>Otros productos:</b>                          |           |           |           |
| • Azúcar   | 3.8%      | -6.5%     | 13.6%     |
| • Café   | 18.3%     | -23.5%    | 13.7%     |
| • Bananos  | 2.0%      | 2.0%      | 7.6%      |
| • Naranjas                                       | 0.9%      | 5.0%      | 6.5%      |
| • Cacao (grano)                                  | 7.9%      | -3.0%     | -2.6%     |
| • Soya   | 5.7%      | -7.9%     | 2.4%      |
| • Madera   | 2.1%      | -2.5%     | 5.7%      |

Fuente: IICA, con datos de IMF: World Economic Outlook Database (a mayo de 2007).

En el caso del maíz, de acuerdo con proyecciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA)<sup>8</sup>, se estima que, debido al uso de este grano para la producción de biocombustibles, se incrementará su demanda y, consecuentemente, sus precios.

Esta situación de auge en los precios agrícolas, que al parecer se mantendrá en el mediano plazo, tendría consecuencias diversas sobre los distintos grupos de interés vinculados al sector, las diferentes regiones de cada país y los distintos países del hemisferio americano.

#### v. **Competiendo con calidad: importancia de la SAIA**

La importancia de la SAIA para la competitividad de las empresas agroindustriales se refleja en el hecho de que en el 2005 cerca de US\$190 mil millones en exportaciones agrícolas y US\$130 mil millones en importaciones se vieron obligados a cumplir alguna norma sanitaria o fitosanitaria, y que en el período 1995-2006 se presentaron 245 preocupaciones comerciales ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CMSF) de la OMC.

Aunque los países de ALC han sido dinámicos en la presentación de preocupaciones comerciales, la participación activa en los foros normativos multilaterales (tales como la OMC, el Codex Alimentarius, la CIPF y la OIE) debe mejorar aún más, ya que es aquí en donde se definen las normativas que rigen el comercio internacional y se desarrollan las capacidades institucionales para su buen cumplimiento.

El estatus sanitario actual del hemisferio en tres de las principales enfermedades transfronterizas o zoonóticas es el siguiente<sup>9</sup>:

**Cuadro 2**

*Estatus sanitario en ALC para tres enfermedades.*

| Enfermedad                              | Status  | Países   |
|---|---|--|
| Fiebre aftosa                           | Países libres de fiebre aftosa sin vacunación   | Canadá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá   |
|   | Países libres de fiebre aftosa con vacunación   | Paraguay, Uruguay  |
|   | Países que tienen una zona libre de fiebre aftosa en donde no se practica la vacunación | Argentina, Colombia, Perú.   |
|   | Países que tienen una zona libre de fiebre aftosa con vacunación                        | Bolivia, Brasil, Colombia  |
| Encefalopatía espongiforme bovina (EEB) | Países miembros de la OIE reconocidos libres de EEB                                     | Argentina, Uruguay   |
|   | Países miembros de la OIE reconocidos temporalmente libres de EEB                       | Chile, Paraguay  |
| Peste bovina                            | Países libres de la infección de peste bovina   | Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela |

Fuente: Organización mundial de la sanidad animal (OIE)

Aunque el impacto de estas enfermedades en la producción y en el comercio internacional todavía no ha sido determinado con precisión, ya se han presentado algunos avisos importantes:

**Influenza aviar (IA):** Hasta el año 2006, la influenza aviar de alta patogenicidad había afectado a cuatro países del hemisferio: Canadá, Estados Unidos, México y Chile. Sin embargo, ninguno de estos casos correspondió a la cepa H5N1 de IA que ha causado brotes en Asia, Europa y África en años recientes, en donde produjo grandes pérdidas económicas, tanto para la producción interna como para el comercio internacional (cierre de mercados, reducción de exportaciones, disminución del consumo interno, caída en los precios pagados a los productores, etc.).

**Fiebre aftosa:** Esta enfermedad ha atacado gran parte de los países de América del Sur, en donde ha tenido impactos significativos. En Argentina, el brote de fiebre aftosa que surgió en el 2001 significó una pérdida de 75 mercados de exportación, 5000 puestos de trabajo y US\$400 millones<sup>10</sup>, equivalente a dos terceras partes del valor exportado en los años 1999 y 2000<sup>11</sup>.

**Encefalopatía espongiiforme bovina (EEB):** Los Estados Unidos y Canadá son los únicos países del hemisferio que últimamente han experimentado problemas con la

EEB. Mientras que en los Estados Unidos se trató de un animal importado no nacido en ese país, en Canadá la aparición del caso de EEB a comienzos del 2004 significó una pérdida aproximada de US\$6.300 millones.

**Enfermedades transmitidas por alimentos:** Aunque el impacto económico y social causado por las enfermedades transmitidas por alimentos (ETAs) es sumamente difícil de establecer, los estudios realizados en los Estados Unidos han estimado que en ese país existen entre 33 y 76 millones de casos de ETAs por año, que resultan en 325.000 hospitalizaciones y 5.000 muertes. El USDA ha calculado que el costo de las enfermedades producidas por solamente cinco de los agentes microbiológicos patógenos más importantes causantes de ETAs es de aproximadamente US\$7 mil millones.

#### **vi. Inversión en ciencia y tecnología: tarea pendiente, dudas para la competitividad futura**

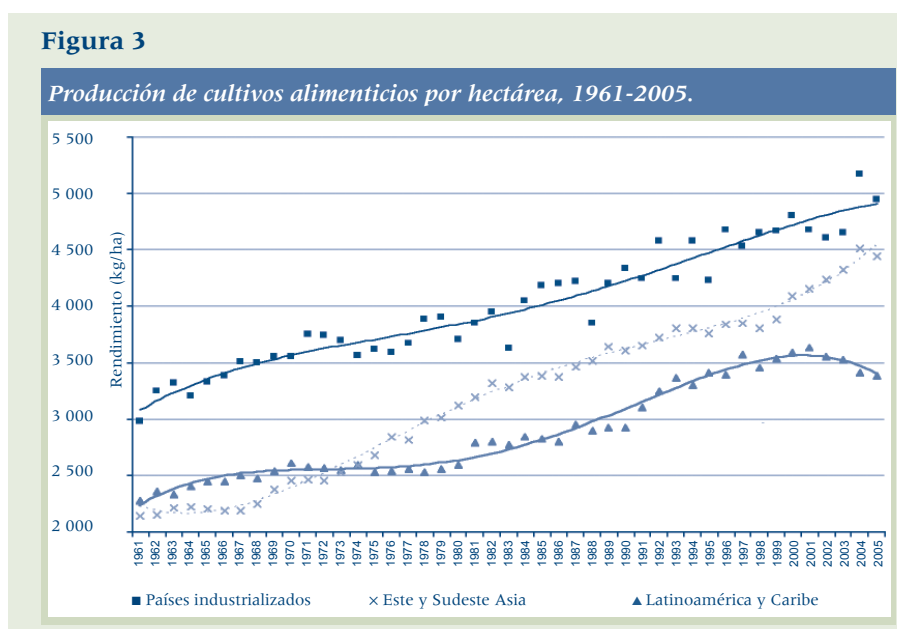
La producción de alimentos por habitante ha crecido en los últimos años, tanto en ALC como en el mundo. Sin embargo, si se excluyen de este análisis las oleaginosas, cuyo desempeño está fuertemente influenciado por la ampliación de la siembra de soja transgénica, la tendencia correspondiente a ALC no crece en

los últimos años, ampliándose la brecha entre esa región y el resto del mundo.

Los rendimientos por hectárea que se dan en ALC también están siendo inferiores a los de los países industrializados y de regiones emergentes como el Este y Sudeste de Asia. Este indicador agregado puede reflejar variaciones debidas a una serie de factores, tales como la incorporación de tierras marginales o una inversión menor en cultivos alimenticios por la pérdida de competitividad relativa (ver Figura 3), pero también puede estar alertando sobre deficiencias en la incorporación de tecnologías adecuadas en los sistemas productivos.

En los últimos 20 años ha variado la estructura de la producción, debido a la incorporación de 744 mil hectáreas a la producción de frutas, de 2,5 millones a la producción de hortalizas y cerca de 18 millones a la de oleaginosas, con una clara disminución en el área dedicada a los productos tradicionales.

Desde la óptica tecnológica esto tiene particular relevancia, ya que es en estos rubros tradicionales en que se han dado los mayores esfuerzos públicos (nacionales e internacionales) para desarrollar e incorporar opciones tecnológicas. Mientras el crecimiento de la producción de los rubros tradicionales se ha sustentado en un mayor rendimiento, en el caso de



Fuente: Elaborada por el Área de Tecnología e Innovación del IICA con base en datos de Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAOSTAT).

los no tradicionales el crecimiento se ha debido mayoritariamente a la expansión de su área de cultivo. Por ejemplo, el incremento de la producción de frutas en la región, equivalente en promedio a un 3% anual, se ha basado casi exclusivamente en la expansión del área dedicada al cultivo de ese rubro, sin aumentos significativos en los rendimientos.

Aumentar la producción de esta forma no es una estrategia sostenible, ya que la tierra ya no es un recurso tan abundante en nuestro continente. En los años sesentas y setentas, ALC contaba con casi 2,5 ha de tierra por habitante, mientras en el primer quinquenio del 2000, ese valor había descendido a algo menos de 1,5 ha por habitante, con lo cual ALC prácticamente iguala a las regiones donde se ubican los países desarrollados y al África.

Otro aspecto que está cambiando el panorama productivo de la región es la incorporación de métodos alternativos de producción que han tenido mucho auge, como la siembra directa, la agricultura de precisión y la agricultura orgánica. En el caso de esta última, su área creció en un 10,3% en ALC entre 2004 y 2006, alcanzando 6,4 millones de hectáreas este último año. Sin embargo, el crecimiento de la superficie bajo manejo orgánico en otras regiones del mundo fue mayor, con un incremento del 30,7% en el mismo período.

El análisis de la pobreza refleja marcadas brechas entre los países de ALC y dentro de ellos, no solo en su situación social sino también en el acceso de los productores rurales/marginales a las innovaciones que permitirían revertir la pobreza rural. En estos dos últimos años, las políticas tecnológicas de varios países han propiciado grandes esfuerzos por mejorar las condiciones de vida y la seguridad alimentaria de las comunidades rurales por medio del desarrollo de tecnologías para la agricultura familiar o campesina.

El nivel de las capacidades para la innovación tecnológica de ALC no es suficiente para que el desarrollo de tecnologías para la agricultura incorpore todas las necesidades y desafíos de la siguiente década: los potenciales impactos del cambio climático; la mayor necesidad de productos diversificados, limpios y transables; la inclusión de la agricultura familiar; la minimización de los impactos sobre la diversidad y la salud humana, entre otros. Además de que ALC está muy por debajo de los países tecnológicamente avanzados en lo referente a los indicadores claves de CyT (ciencia y tecnología) e innovación, esta brecha se ha acrecentado en el tiempo. Paralelamente, han aparecido diferencias significativas entre los mismos países de la región.

Según estas estimaciones, la inversión en I+D (investigación y desarrollo) agropecuaria en ALC subió en la segunda mitad de la

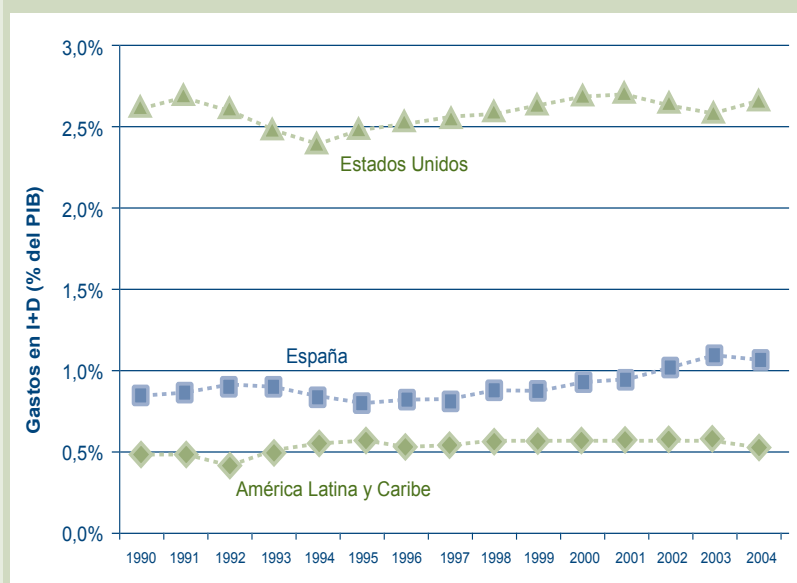


década de los noventa con respecto a la primera mitad, pero descendió a inicios del presente siglo casi un 5% en dólares corrientes. La participación de la I+D agropecuaria en la I+D total fue decreciente durante el período disponible (1990-2004). Por último, la intensidad de la inversión en I+D con respecto al valor agregado de la agricultura (VAA) se mantuvo entre 0,80% y

0,88%, con un leve crecimiento por la disminución del VAA. Este panorama se da en un ámbito en donde un cambio en las prioridades de los centros internacionales ha conllevado a una disminución de los recursos invertidos en ALC, de alrededor del 18% de su presupuesto a fines de la década de los noventa, a valores de 12% a 14% en los últimos años.

**Figura 4**

*Intensidad de las inversiones en investigación y desarrollo.  
(porcentaje del Producto Interno Bruto).*



*Fuente: Elaborada por el Área de Tecnología e Innovación del IICA con base en datos de Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).*

En el plano de los progresos tecnológicos, en el mundo se han dado avances particularmente en temas como la genómica, con acceso público a los mapas genéticos de un número cada

vez mayor de especies de interés para el sector agropecuario, tanto de animales y vegetales como de microorganismos. Esto ha favorecido el desarrollo acelerado de líneas de investigación en

mejoramiento genético asistido por técnicas de biología molecular. ALC también ha incursionado en este campo, al igual que en otras líneas novedosas (por ejemplo nanotecnología), pero sin asumir un liderazgo con respecto a otras regiones del mundo.

Estos análisis permiten identificar una serie de restricciones que enfrenta la agricultura de la región desde el punto de vista tecnológico en diferentes niveles. La existencia aún dominante de un modelo lineal de oferta de tecnologías sustentado en la generación y transferencia, en contraste con otro basado en el nuevo paradigma de la innovación tecnológica, se considera como uno de los elementos que incide en que se amplíe la brecha entre las necesidades de los productores y la atención a las mismas por parte de la institucionalidad tradicional de I+D.

Hay que tomar en cuenta que ALC dispone de una importante riqueza en términos de organizaciones nacionales y regionales para la investigación y el desarrollo tecnológico, así como conocimientos derivados de las comunidades indígenas y de la agricultura tradicional. En casi todos los países existen instituciones públicas de investigación, algunas también con la función de la extensión. Las universidades juegan un papel importante en estos procesos, y en algunos países se nota cada vez más la participación directa del sector privado en la ejecución

de actividades de investigación e innovación tecnológica.

En comparación con otras regiones de países en desarrollo, las Américas disponen de uno de los sistemas más consolidados de investigación y desarrollo tecnológico: mecanismos hemisféricos como el FORAGRO y el FONTAGRO; los PROCIs, el SICTA, PROMECAFE; redes equivalentes por productos y/o disciplinas; y centros regionales de excelencia, como el CARDI y el CATIE. Este sistema regional está en continuo proceso de modernización. Además, es clave para difundir conocimientos y brindar cooperación horizontal entre países, así como para transitar hacia un proceso de integración tecnológica en ALC que acompañe y sustente otros procesos de cooperación e integración.

La paradoja regional es contar con una importante riqueza institucional que contrasta con la subinversión en CyT: atacar la paradoja permitirá aprovecharla de mejor manera, lo que va en beneficio del desarrollo agrícola competitivo y sustentable, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la conservación de los recursos naturales.

#### **vii. Los mercados agroalimentarios:** nuevas realidades, alternativas y oportunidades

La principal tendencia de los mercados agroalimentarios es la definición del “mercado”

como el factor que orienta todas las decisiones que se toman a lo interno de la cadena agroproductiva. Es decir, a diferencia del pasado, en donde se producía sin observar las preferencias o exigencias del consumidor, las características de los nuevos agronegocios exigen que los productores y comercializadores estudien las características del mercado para decidir qué, cómo y cuánto producir.

Además de la evolución en los gustos de los consumidores, la cual ha potenciado la demanda de alimentos sanos y bajos en carbohidratos, de productos cárnicos, de alimentos preparados o de conveniencia y de productos orgánicos, entre otros, las principales megatendencias de los mercados agroalimentarios se podrían resumir en:

***Nuevas formas de hacer llegar el producto al consumidor final:*** En el marco de esta megatendencia, lo más notable ha sido el aumento exponencial de la participación de minoristas no tradicionales, como los comercializadores masivos, las redes de almacenes por membresía y principalmente los grandes supermercados, que tienen relaciones con todos los niveles de las cadenas agroempresariales.

En ALC, la creciente aparición y consolidación de las grandes cadenas de supermercados ha reducido el poder de negociación

de los productores tradicionales, ya que para poder acceder a estos canales de comercialización deben aceptar no solo menores márgenes de ganancia, sino que también deben cumplir con requisitos de volumen, tiempo y calidad.

Estas nuevas prácticas de adquisición de los supermercados y de los grandes procesadores (establecimiento de estándares de calidad y seguridad, nuevas normas de envasado y empaquetado, determinación de precios, exigencia de volúmenes mínimos, prácticas de pago diferido, etc.) han tenido un impacto significativo en los métodos y prácticas de producción y comercialización de los productores, quienes todavía no los han terminado de interiorizar. Los agricultores y las cadenas de suministro de la región tienen un gran desafío por delante, no solo en lo referente al cumplimiento de las nuevas reglas del juego, sino también en el desarrollo y consolidación de instrumentos de mercado para optimizar las ganancias de las nuevas formas de comercialización, tales como contratos, redes de abastecimiento y centros de distribución.

***Fortalecimiento de nuevas alternativas y nuevas oportunidades para hacer negocios sobre la base agrícola,*** tales como la agricultura orgánica, la producción de energía y el agroturismo, entre otras.

La producción orgánica ha cobrado fuerza en los últimos años,

conforme se ha ido desarrollando el mercado internacional. En estos momentos la agricultura orgánica representa una opción importante para los productores de ALC, al hacer contribuciones significativas a las economías rurales, al medio ambiente y al bienestar social de las poblaciones que la practican. Además, presenta un mercado internacional definido, con precios diferenciados y altamente deficitarios en la mayoría de sus rubros.

Actualmente, esta forma alternativa de producir se practica en más de 120 países, en los cuales existen 31 millones de hectáreas certificadas y poco más de 623 000 fincas certificadas. Sus ventas mundiales se estimaron en el año 2004 en US\$27.800 millones, con una diversidad de más de 1500 artículos y una tasa promedio de crecimiento de 9%; sin embargo, esas ventas representan entre el 1% y el 3% de las ventas totales de alimentos en el mundo. Las principales regiones consumidoras de productos orgánicos son Norteamérica y Europa, que dan cuenta del 49% y el 47% del comercio mundial de productos orgánicos, respectivamente.

Se estima que de los 31 millones de hectáreas que se destinan a la producción orgánica, 7,8 millones (25% del total) se encuentran en ALC y comprenden el 33% de las fincas certificadas en el mundo. Entre los diez países del mundo que poseen mayor área orgánica

certificada se encuentran cuatro de ALC: Argentina (3,5 millones de ha), Brasil (887 637 ha), Uruguay (759 000 ha) y Chile (639 200 ha). México, por su parte, es el país con el mayor número de fincas certificadas en el mundo; en 2004 contaba con 120 000 fincas, con un tamaño promedio de 2,5 ha por unidad productiva, lo que evidencia un rasgo general importante: se trata principalmente de pequeños productores.

El agroturismo y el turismo rural también están ofreciendo oportunidades para diversificar las actividades productivas agrícolas y crear fuentes alternativas para generar ingresos. Se destacan las iniciativas desarrolladas en algunos países del Caribe, Centroamérica y Suramérica.

La utilización de la agricultura como fuente alternativa de energía ha retomado importancia, debido a la presencia de un nuevo período de precios altos para los hidrocarburos. Se está renovando con fuerza el interés que surgió durante la segunda crisis petrolera de los años ochentas en la generación de energía a partir de cultivos específicos, tales como la caña de azúcar y el maíz, así como las especies forestales de rápido crecimiento, destinados respectivamente a la producción de energía para el transporte y la calefacción: la agroenergía.

Por ejemplo, la caña de azúcar, los cereales y la remolacha azucarera

se están usando actualmente para producir etanol, el cual se ha convertido en un pronto sustituto de la gasolina. El biodiesel, por otra parte, se produce a partir de aceites vegetales y tiene el potencial de usarse en lugar del diesel convencional. El etanol da cuenta del 90% de la producción total de biocombustibles, mientras el biodiesel carga con el resto.

Entre 2000 y 2005, la producción mundial de etanol para ser usado como combustible creció más del 100%, mientras que la producción de biodiesel, cuyo nacimiento es bastante más reciente, se expandió casi cuatro veces.

Brasil, que desde hace más de tres décadas ha venido ejecutando un ambicioso programa con fuerte apoyo estatal y gran inversión privada dirigido a desarrollar un combustible sustituto de la gasolina (etanol) a partir del azúcar de caña, recientemente emprendió programas orientados a la producción de biodiesel. Estados Unidos, por su parte, está impulsando con fuerza la producción de sustitutos (tanto etanol como biodiesel); además, ha sido el líder de la conversión de granos (especialmente maíz) en etanol y ha mejorado la eficiencia de ese proceso y bajado los costos. Recientemente lanzó, junto con Brasil, una importante iniciativa para promover el desarrollo de los biocombustibles.

Sin embargo, se han levantado voces de preocupación sobre el impacto

del desvío de la producción de granos a la generación de energía, en lugar de su utilización como fuente de alimentación humana y animal.

#### **viii. La agricultura familiar es importante y no despega**

La agricultura familiar ha sido históricamente importante en el medio rural de las Américas; sin embargo, este tipo de agricultura todavía se encuentra al margen de los beneficios de la apertura comercial y quienes lo practican están sumidos en las peores condiciones de pobreza.

Aunque no se tenga una definición única del término “agricultura familiar”, y en cada país del hemisferio pueden existir diferencias conceptuales, a nivel general hay un consenso acerca de que el agricultor familiar es aquel que vive en la unidad productiva agrícola y depende en un alto porcentaje de la agricultura para satisfacer sus necesidades básicas. El agricultor familiar utiliza principalmente a su familia como mano de obra en la unidad productiva, y ocasionalmente contrata mano de obra temporal. Aunque generalmente se elimina de esta categoría a aquellos agricultores que no cuentan con tierra propia, no existe un consenso general acerca de la importancia del mercado en las transacciones del agricultor familiar, ya que algunos autores

aseguran que el mercado es el espacio en el cual se trazan los excedentes, mientras otros autores aseguran que el agricultor familiar no acude al mercado en ningún momento.

Aun cuando la agricultura familiar presenta grandes limitantes tecnológicas, presupuestarias y de mercado, no se puede ignorar que contribuye significativamente no solo a la producción agrícola, sino también a la generación de bienestar económico para los más pobres.

La importancia de la agricultura familiar en la producción agrícola total ha quedado evidenciada en varios estudios realizados en los países del Sur, mediante los cuales se ha demostrado la contribución real de ese tipo de agricultura al valor agregado agrícola y a la generación de empleo rural. Por ejemplo, las cifras estimadas para Argentina demuestran que la pequeña agricultura familiar representa el 65,6% del total de las explotaciones agropecuarias de ese país,

contribuye con el 20% del valor bruto de la producción argentina y genera aproximadamente el 53% del empleo rural. En Brasil, la agricultura familiar aporta casi el 40% del valor total de la producción, ocupando solamente el 30,5% del área agrícola total disponible y absorbiendo el 76,9% de la mano de obra ocupada por el sector agropecuario.

Las características socioeconómicas de la agricultura familiar, así como los lazos con el medio rural, hacen que los hogares que dependen de ese tipo de agricultura destinen un alto porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos y otros productos originados en el propio entorno rural. Esto genera un efecto multiplicador en la reducción de la pobreza mucho mayor que en las zonas urbanas, ya que cualquier acción que dinamice la demanda o el empleo rural generará beneficios en los receptores directos y, a la vez, aumentará el número de transacciones locales e incentivará la elaboración de productos de mayor valor agregado.

## *Mejora la equidad en los territorios rurales*

### **i. La pobreza se reduce, pero el medio rural continúa empobrecido**

La pobreza y la indigencia<sup>12</sup> en las zonas rurales son problemas de una magnitud y una persistencia

considerables en ALC: en el año 2005 la pobreza afectaba a casi el 60% de la población rural y la indigencia a casi el 33%. Sin embargo, aunque estas cifras siguen siendo considerablemente altas, son menores a las que se

*La pobreza y la indigencia rurales se redujeron durante la primera mitad de la década.*

presentaron de 1980 a 2004. Los progresos logrados por la región en el periodo 2000-2005 llevaron a que en este último año la incidencia de ambos fenómenos se ubicara por debajo de los niveles alcanzados en 1980. (Ver Cuadro 3).

De acuerdo con los datos más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la mayor incidencia de pobreza e indigencia rurales en ALC se presentó en el año 2001, a partir del cual se redujo en forma sostenida hasta el 2005.

### Cuadro 3

*ALC: incidencia de la pobreza y la indigencia por zona en 1980-2005 (en porcentajes).*

| Año  | Pobres |             |            | Indigentes |             |            |
|------|--------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
|      | Total  | Zona urbana | Zona rural | Total      | Zona urbana | Zona rural |
| 1980 | 40,5   | 29,8        | 59,9       | 18,6       | 10,6        | 32,7       |
| 1990 | 48,3   | 41,4        | 65,4       | 22,5       | 15,3        | 40,4       |
| 1997 | 43,5   | 36,5        | 63,0       | 19,0       | 12,3        | 37,6       |
| 2000 | 42,5   | 35,9        | 62,5       | 18,1       | 11,7        | 37,8       |
| 2001 | 43,2   | 37,0        | 62,3       | 18,5       | 12,2        | 38,0       |
| 2002 | 44,0   | 38,4        | 61,8       | 19,4       | 13,5        | 37,8       |
| 2003 | 44,2   | 39,0        | 61,1       | 19,1       | 13,7        | 36,4       |
| 2004 | 42,0   | 36,9        | 58,7       | 16,9       | 12,0        | 33,1       |
| 2005 | 39,8   | 34,1        | 58,8       | 15,4       | 10,3        | 32,5       |

*Fuente: CEPAL (2004, 2005 y 2006).*

De hecho, entre alrededor de 2000 y alrededor de 2005 la incidencia de la pobreza disminuyó en todos los 15 países para los que se dispone de información y la incidencia de la indigencia se redujo en 13 de ellos; las excepciones fueron Honduras (entre 1999 y 2003) y República Dominicana (entre 2000 y 2005), aunque los incrementos en ambos casos fueron leves. Algunos de

los casos más destacados, por las magnitudes de las reducciones presentadas, son Paraguay, El Salvador, México y Brasil (Figura 5, panel A).

También es importante destacar que la evolución positiva de la pobreza y la indigencia rurales contribuyó a que en la mayoría de los países se redujeran las diferencias en la incidencia de ambas con respecto

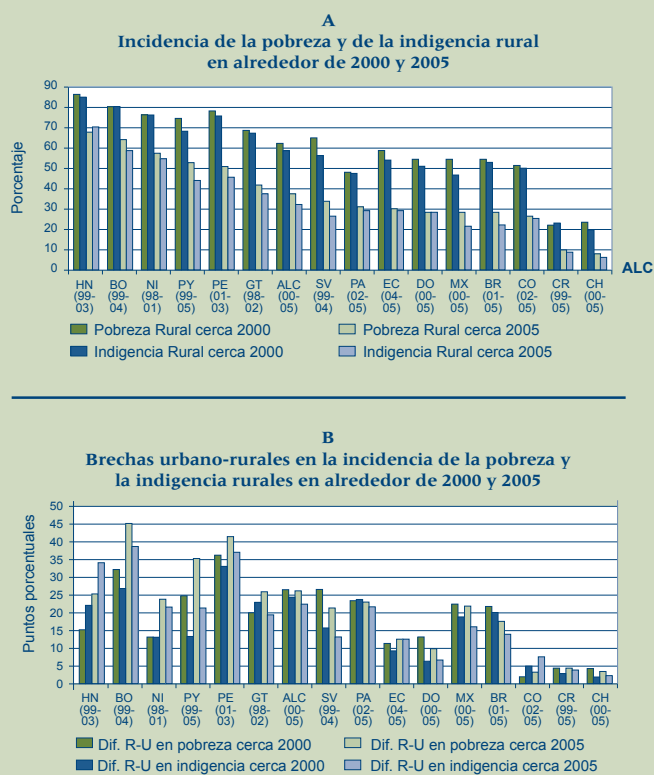
a las zonas urbanas. Esa situación se presentó a nivel de ALC y a nivel de país en Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador, Ecuador, República Dominicana, México, Brasil, Costa Rica y Chile. En Colombia y Honduras las diferencias se incrementaron debido a un comportamiento muy positivo en las zonas urbanas. A pesar de las mejoras, ambas tasas siguen siendo considerablemente más elevadas en las zonas rurales: en alrededor de 2005 las diferencias en la incidencia de la pobreza e indigencia rural y

urbana variaban entre menos de cinco puntos porcentuales en Chile y Costa Rica y en más de 20 puntos porcentuales en Honduras, Bolivia, Paraguay, Perú y Panamá.

Las reducciones más apreciables en las brechas se presentaron en Bolivia, Paraguay, El Salvador, México y Brasil. Las mayores brechas continúan dándose en la indigencia, siendo Bolivia y Perú los países que presentan los mayores niveles, los cuales rondan los 35 puntos porcentuales.

**Figura 5**

**ALC (14 países): evolución de la incidencia de la pobreza y la indigencia rurales y urbanas.**



Fuente: Elaborado a partir de datos del Panorama Social de la CEPAL (2006).<sup>13</sup>



## ii. La pobreza no es uniforme en los mercados rurales de trabajo

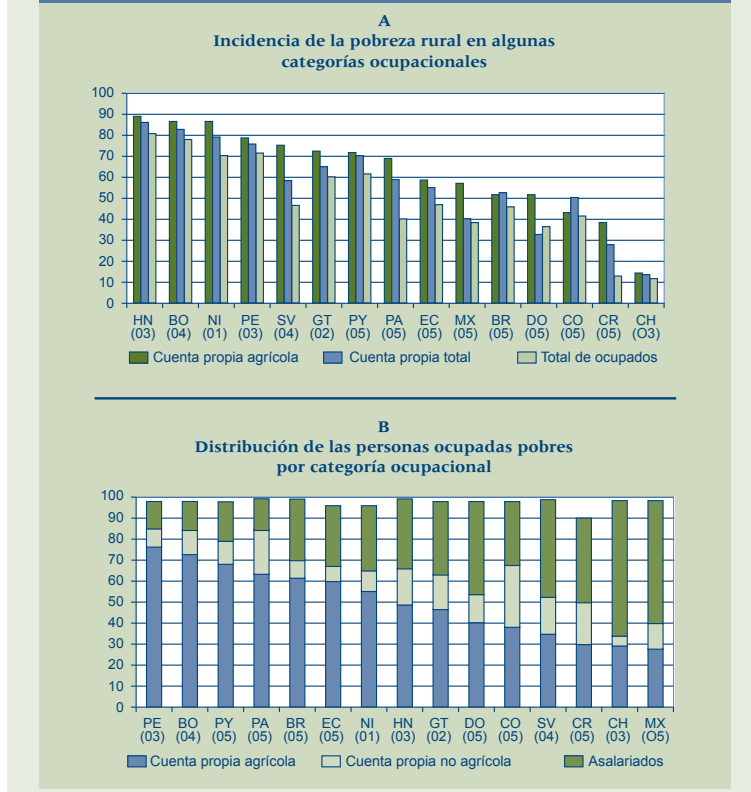
Un fenómeno que caracteriza los mercados de trabajo rurales en América Latina es la relación directa entre la importancia de la agricultura como fuente de empleo y la incidencia de la pobreza rural, fenómeno que destaca la importancia de una economía rural diversificada. En todos los países para los que se dispone de información,

la incidencia de la pobreza entre quienes trabajan por cuenta propia en la agricultura es mayor que la incidencia de la pobreza entre el total de ocupados y que la incidencia entre el total de ocupados por cuenta propia. La incidencia de la pobreza en esa categoría ocupacional es superior al 70% en Honduras, Bolivia, Nicaragua, Perú, El Salvador, Guatemala y Paraguay.

Las diferencias entre Costa Rica y Chile son destacables, pues

**Figura 6**

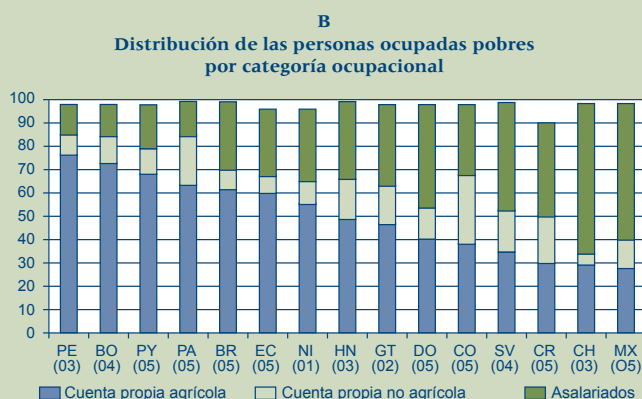
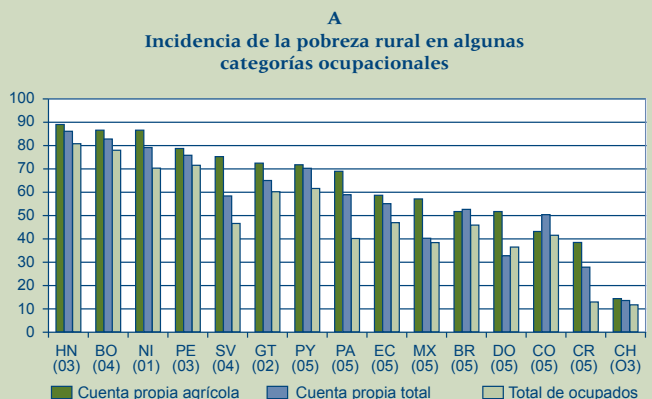
*ALC (14 países): incidencia de la pobreza rural en algunas categorías ocupacionales en alrededor de 2005.*



Fuente: Elaborado a partir de datos del Panorama Social de la CEPAL (2006).

**Figura 6**

*ALC (14 países): incidencia de la pobreza rural en algunas categorías ocupacionales en alrededor de 2005.*



Fuente: Elaborado a partir de datos del Panorama Social de la CEPAL (2006).

estos países son los que presentan las menores tasas de pobreza y de indigencia rurales. En el caso de Chile destaca la uniformidad en las tasas de incidencia de la pobreza rural, lo que se traduce en una distribución de la población ocupada rural muy similar a la distribución del total de la población ocupada rural pobre. Por el contrario, en

el caso de Costa Rica es evidente la situación desfavorable de los trabajadores agrícolas por cuenta propia frente a los asalariados.

El panorama anterior se complementa con información sobre el perfil ocupacional de la población ocupada rural pobre, que se ilustra en el panel B de la Figura

6. Los trabajadores agrícolas por cuenta propia constituyen más del 50% de dicha población en Bolivia, Paraguay, Panamá, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú y más del 30% en el resto de países, excepto Costa Rica, Chile y México. En estos tres países, así como en El Salvador y República Dominicana, la mayor parte de los ocupados rurales son trabajadores asalariados.

### iii. La desigualdad en la distribución del ingreso rural tiende a disminuir

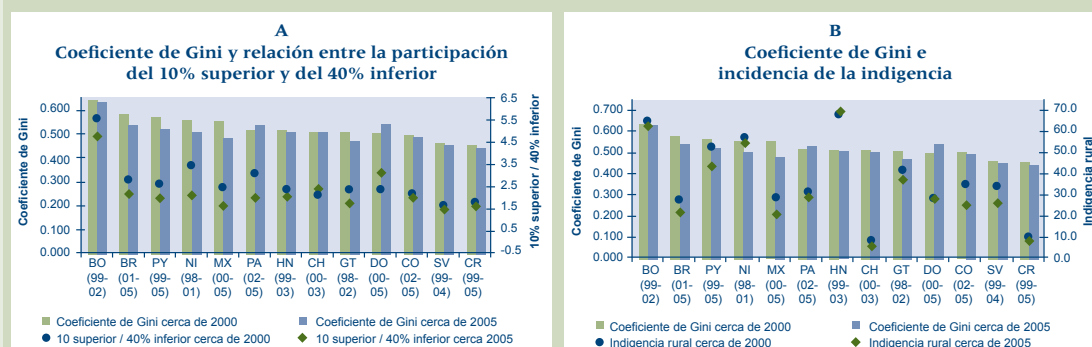
ALC es la región del mundo en la que se observa la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, tal como lo destaca el Banco Mundial (De Ferranti et al., 2003)<sup>14</sup>. Sin embargo, parece que existen signos de cambio, tanto a nivel nacional como al interior de las zonas

rurales. En efecto, según datos de la CEPAL<sup>15</sup>, entre finales de la década anterior y mediados de la presente, la distribución del ingreso rural mejoró en 11 de los 13 países para los que se dispone de esa información; las únicas excepciones fueron Panamá y República Dominicana.

También vale subrayar que algunos de los cambios más significativos se presentaron en países que exhiben los mayores niveles de desigualdad, tales como Bolivia, Brasil, Paraguay, Nicaragua y México. Además, hay coincidencia entre la mejora en la distribución del ingreso y la reducción de la indigencia: en 10 de los 11 países en que mejoró la distribución del ingreso rural también se redujo la indigencia rural; la única excepción es Honduras (Figura 7, panel B).

Figura 7

ALC (14 países): evolución de la distribución del ingreso rural entre alrededor de 2000 y alrededor de 2005.



Fuente: Elaborado a partir de datos de la CEPAL (2006).

#### iv. La vulnerabilidad aumenta y afecta más a los pobres rurales

En general, la población que más resiente los desastres naturales es pobre y en su mayoría habita en las zonas rurales. Su vulnerabilidad se incrementa por varias razones: la infraestructura en que viven es precaria; tienen un acceso restringido a tierras de alto valor (esto los obliga a trabajar o a vivir en tierras propensas a deslizamientos, inundaciones y sequías); tienen poca capacidad para invertir en medidas preventivas y generalmente una

limitada capacidad de reacción una vez que sucede el desastre.

A partir de la información en la base de datos EM-DAT<sup>16</sup>, se estima que en el período 1990-2006 murieron en el hemisferio por desastres naturales aproximadamente 96.000 personas, de las cuales el 11,4% perecieron en la Región Norte, el 25,8% en la Región Central; el 9,1% en la Región Caribe; el 51,1% en la Región Andina y el 2,7% en la Región Sur. En el Cuadro 4 se presenta la distribución por regiones y tipo de desastre.

**Cuadro 4**

*Personas fallecidas por desastres naturales, por región, según el tipo de desastre, 1990-2006.*

| Eventos               | Regiones      |               |                     |               |              | Total         |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|--------------|---------------|
|                       | Norte         | Central       | Caribe <sup>1</sup> | Andina        | Sur          |               |
| Sequías               | 0             | 41            | 0                   | 0             | 12           | 53            |
| Terremotos            | 208           | 1.461         | 4                   | 2.183         | 22           | 3.878         |
| Epidemias             | 466           | 1.256         | 81                  | 11.849        | 323          | 13.975        |
| Temperaturas extremas | 2.632         | 7             | 0                   | 469           | 58           | 3.166         |
| Inundaciones          | 2.105         | 960           | 3.753               | 32.439        | 1244         | 40.501        |
| Deslizamientos        | 70            | 292           | 12                  | 1.791         | 666          | 2.831         |
| Tormentas             | 5.271         | 20.717        | 4.833               | 189           | 185          | 31.195        |
| Otros                 | 136           | 2             | 32                  | 28            | 48           | 246           |
| <b>Total</b>          | <b>10.888</b> | <b>24.736</b> | <b>8.715</b>        | <b>48.948</b> | <b>2.558</b> | <b>95.845</b> |

<sup>1</sup> Incluye a Guyana, Surinam y Guyana Francesa.

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos EM-DAT (<http://www.em-dat.net/>), consultada el 14 de marzo, 2007.

Los dos fenómenos naturales que causan la mayoría de muertes son las inundaciones (42,3%) y las tormentas (32,5%). Las tormentas causan la mayoría de decesos en las regiones Norte, Caribe y Central, mientras que en las regiones Andina y Sur la mayoría de muertes son ocasionadas por inundaciones. Se destaca que más del 50% de los decesos por fenómenos naturales de las Américas ocurren en la región Andina y principalmente debido a inundaciones.

Los datos anteriores destacan la vulnerabilidad de tres regiones a fenómenos de origen meteorológico que generalmente impactan de manera significativa en la agricultura y el medio rural: a) la Región Central, a sequías y tormentas tropicales; b) la Región Caribe, a tormentas tropicales; y c) la Región Andina, a inundaciones.

Sin embargo, los promedios regionales esconden diferencias nacionales significativas y efectos de eventos extremos. Por ejemplo, según los datos del período 1990-2006:

- El 93,1% de las muertes por inundaciones en la Región Andina ocurrieron en Venezuela, más de 30.000 personas. Sin embargo, casi la totalidad de esas muertes se atribuyen a un único episodio de inundaciones, que ocurrió del 15 al 20 de diciembre de 1999, y que afectó al Distrito

Federal de Caracas y a los estados de Miranda, Vargas, Nueva Esparta, Yaracury, Falcón, Carabobo, Zulia y Táchira.

- El 70,9% de las muertes por tormentas en la Región Central ocurrieron en Honduras, más de 14.000 personas. Sin embargo, casi todas esas personas murieron como consecuencia del Huracán Mitch, que afectó ese país entre finales de octubre y principios de noviembre de 1998.
- En la Región Caribe más del 95% del total de muertes por inundaciones y tormentas ocurrieron en la isla La Española: de las muertes por inundaciones un 76,0% sucedió en Haití y un 19,8% en República Dominicana; y de las muertes por tormentas tropicales, un 87,1% ocurrió en Haití y un 8,5% en República Dominicana.
- En Haití, más del 90% de los decesos debidos a tormentas tropicales se atribuyen a los huracanes Gordon (septiembre de 1994) y Jeanne (septiembre de 2004). Y más del 90% de las muertes por inundaciones ocurrieron en mayo de 2004.
- En República Dominicana, más del 90% de muertes por inundaciones ocurrieron como resultado del mismo fenómeno que afectó a Haití a finales de

mayo de 2004. Y más del 80% de los decesos por tormentas ocurrieron como consecuencia del Huracán Georges, en septiembre de 1998.

- El total de muertes estimadas en los cinco eventos anteriores equivale al 71% de las muertes estimadas por tormentas e inundaciones en el total de las Américas, durante el período 1990-2006.

#### **v. La educación como limitante de la competitividad agrícola y de la equidad rural**

Aunque se ha demostrado que la educación causa impactos en la fuerza de trabajo, tales como un aumento en la cantidad de producto con la misma dotación de factores, una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y una mejor adopción de nuevas técnicas de producción, ALC todavía presenta grandes brechas tanto en la cobertura de la educación como en su calidad. Estas brechas son mucho más evidentes en las zonas rurales, en donde el promedio de años de escolaridad alcanzado por la población mayor de 25 años es cercano a la mitad del existente en las áreas urbanas.

Las principales dificultades que se han identificado en la implementación de sistemas de educación de éxito para la población rural de ALC son<sup>17</sup>:

- la falta de oportunidades de acceso, especialmente en zonas aisladas o con baja densidad de población;
- la escasez de programas para la primera infancia;
- la falta de ingreso de niños/as a la escuela primaria o su deserción temprana;
- las escuelas que únicamente ofrecen instrucción en algunos grados;
- la existencia de “sesgo” urbano y de un plan de estudios único, el cual no está articulado a las necesidades e intereses de la población rural;
- la falta de adaptación de la lengua de instrucción a la cultura de la población atendida;
- el costo de oportunidad del estudio (competencia entre trabajo y educación), que lleva al abandono escolar a edad temprana;
- la mayor incidencia del analfabetismo (en comparación con las áreas urbanas) y del analfabetismo funcional, especialmente entre las mujeres;
- las diferencias en la cantidad de la matrícula entre niños y niñas;
- la deficiencia en la infraestructura y el equipamiento (textos y otros insumos escolares), así como la preparación insuficiente y la escasa supervisión del personal docente;
- el bajo número de escuelas secundarias y una distribución geográfica de ellas poco adecuada;

- la fatiga relacionada con el trabajo o con el traslado para acceder a la escuela, que atenta contra el rendimiento escolar; y
- la subnutrición y las malas condiciones de salud de los/as niños/as que asisten a la escuela.

#### **vi. Mejora la seguridad alimentaria en el Norte y el Sur, mientras en los trópicos no muestra gran avance**

La seguridad alimentaria es un estado que se alcanza cuando a lo largo de todo el año los individuos disponen de acceso a la cantidad y variedad de alimentos inocuos que requieren para llevar una vida activa y saludable. Ante eso, la subnutrición y el hambre son fenómenos que imposibilitan a los países alcanzar la seguridad alimentaria de sus individuos.

El marco de análisis de la seguridad alimentaria está dado por lo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) realizada en Roma en 1996, en la que los Jefes de Estado y Gobierno se comprometieron a reducir, a más tardar en el año 2015, el número de personas subnutridas a la mitad. Para lograrlo, debían reducir anualmente el porcentaje de subnutrición en aproximadamente 2,6% con respecto al valor presentado en el año 1996. De haberlo cumplido, en el año 2004 los países debían

haber reducido sus niveles de subnutrición en más de 21%.

Ninguna de las regiones en desarrollo logró cumplir con las reducciones necesarias hasta el momento, ya que el Cercano Oriente-África del Norte y ALC fueron las que más se acercaron con reducciones anuales promedio del 1,25% y 1,14% respectivamente (10% y 9% para todo el periodo 1996-2004).

En el año 2004, ALC fue la región en desarrollo con la segunda tasa más baja de subnutrición (10%), gracias a que logró reducir los niveles en más de un 23% en comparación con lo observado a inicios de la década de los noventa. Sin embargo, a nivel subregional el comportamiento fue heterogéneo:

México es el país de ALC que presenta el menor nivel de subnutrición; sin embargo, se ha estancado en los 14 años estudiados (1990-2004). América del Sur, que presenta la segunda menor tasa de desnutrición, es la región con mayor avance, pues en ella los niveles de subnutrición han disminuido desde 1990 en aproximadamente 35%.

La situación de los trópicos es menos promisorio. El desempeño de América Central para disminuir sus niveles de subnutrición ha sido deficiente. En esta región dichos niveles han aumentado en comparación con los que

imperaban a inicios de la década de los noventas, en una situación que ya presentaba niveles históricos altos, que solo eran superados por el Caribe. El Caribe, aunque es la región con mayor porcentaje de subnutrición

y tuvo grandes retrocesos en el período 1995-1997, ha logrado avances significativos en los últimos años que le han permitido reducir la subnutrición en 22% en comparación con 1990.

### *Sustentabilidad del desarrollo agrícola y rural: un paradigma ineludible, con ejemplos positivos*

Como bien lo apunta la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio realizada en el 2005, el desarrollo económico sostenido que han logrado los países ha tenido un costo ambiental creciente que, si no es abordado inmediatamente, disminuirá sustancialmente los beneficios que las futuras generaciones podrán obtener de los ecosistemas.

La presión por satisfacer las necesidades alimenticias de una población que en los últimos 50 años se ha duplicado ha hecho que actualmente cerca del 37% de la superficie terrestre se destine a sistemas de cultivo, los cuales en su mayoría dan un uso no sostenible a los ecosistemas naturales<sup>18</sup>.

La agricultura es una actividad que, además de haber contribuido al deterioro del ambiente y los recursos naturales, se verá significativamente influenciada por el estado actual y futuro de variables como el clima, el agua, el bosque, el suelo, la desertificación y los ecosistemas.

#### **i. Agua**

América concentra más del 45% del total de agua continental y cuenta con países que son considerados gigantes en términos de recursos hídricos (Brasil, Colombia, Estados Unidos y Perú). Tanto a nivel mundial como hemisférico, la agricultura es el sector que tiene el mayor consumo de agua (69% del total extraído), gracias, entre otras cosas, a que en los últimos 30 años el regadío creció a una tasa de 2% anual, resultando en un incremento total de 100 millones de hectáreas. Sin embargo, el aumento en el regadío ha generado costos ambientales que reducirán significativamente la disponibilidad de agua para la agricultura. Dentro de los principales impactos del regadío se encuentran la salinización de las tierras, la saturación hídrica, la contaminación del agua, la eutrofización y la explotación no sostenible de los acuíferos.



## **ii. Bienes y servicios del bosque**

Aunque ALC continúa siendo la región con mayor superficie boscosa, en los últimos 15 años esta se ha reducido significativamente, pasando de 49,2% en 1990 a 45,8% en 2005, lo que representa el 23,2% del total de la cobertura forestal mundial.

Del total de bosques naturales de la región, más de la mitad se encuentra en Brasil (53%) y otra parte importante en los países andinos (27%). El Cono Sur y México poseen el 7% cada uno, los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) el 4% y América Central el 2%.

Mientras en la mayoría de los países del hemisferio la expansión de la frontera agrícola y la tala indiscriminada han reducido la cobertura boscosa, hay cinco países en donde los esfuerzos dirigidos a aumentar la cobertura boscosa han tenido resultados importantes en los últimos cinco años: Cuba, Costa Rica, Estados Unidos, Chile y Uruguay.

El hecho de que los tomadores de decisiones y la sociedad civil tomen conciencia de los beneficios sociales y económicos que el bosque brinda a la agricultura (contribución a la conservación de la biodiversidad, la producción de bienes, la protección del suelo y el agua, entre otros), ha dado como resultado que en

prácticamente todos los países del hemisferio aumenten las iniciativas para ampliar la superficie boscosa y para crear nuevas áreas de conservación de la biodiversidad. Actualmente, cerca del 21,5% del área boscosa del continente está orientada a la conservación de la biodiversidad.

## **iii. Situación del suelo y desertificación**

La agricultura es la actividad que más ha contribuido a la desertificación de las tierras, principalmente debido a la utilización intensiva de las tierras en labores de cultivo o pastoreo, a la deforestación y a las prácticas inapropiadas de regadío. Se calcula que a nivel global la desertificación amenaza directamente a más de 250 millones de personas y a una tercera parte de la superficie terrestre (más de 4000 millones de hectáreas). De igual manera, pelagra la subsistencia de más de 1000 millones de personas en más de 100 países, que dependen de la tierra para la mayoría de sus necesidades y que suelen ser los habitantes más pobres del planeta. A nivel hemisférico, mientras en Estados Unidos el 30% de las tierras están afectadas por la degradación, una cuarta parte de las tierras de ALC están catalogadas como desiertos y tierras secas.

#### **iv. Ecosistemas y recursos marinos**

Aunque en las últimas décadas se ha perdido el 20% de los arrecifes de coral del mundo y el 35% de los manglares, ALC presenta una situación contradictoria, ya que su producción pesquera aumentó en el 2004 en más de 31%. Esta situación es totalmente contraria a lo sucedido en otras regiones, en donde el agotamiento de la producción pesquera marina ha obligado a buscar otras especies menos valiosas, menos explotadas o no explotadas, lo que a largo plazo ocasionará un cambio en la composición del retén. El aumento en la captura pesquera de ALC no significa que esta región cuenta con abundancia de recursos marinos; por el contrario, predominan los recursos moderadamente y plenamente explotados, mientras que los porcentajes de recursos sobreexplotados y deprimidos también son elevados, especialmente en el Pacífico suroriental y el Atlántico suroccidental.

#### **v. Clima**

El aumento de las actividades industriales y agrícolas ha dado como resultado una concentración atmosférica global de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso (gases de efecto invernadero), la cual ha afectado considerablemente el clima.

Producto de esas actividades humanas, se han presentado cambios de gran escala en la temperatura, las precipitaciones, la salinidad de los océanos y los patrones del viento, los cuales han provocado el deshielo ártico, las olas de calor y la intensificación de los ciclones tropicales.

El efecto de las variaciones climáticas sobre el potencial de la producción agrícola dependerá de la ubicación geográfica de la zona, ya que mientras algunos países desarrollados de las latitudes medias y especialmente norte podrían obtener ganancias netas, muchos países en desarrollo de los trópicos pueden sufrir dificultades aún mayores relacionadas con el clima y el aumento de la variabilidad de las lluvias.

La relación entre agricultura y cambio climático debe verse desde dos aristas. Por un lado, las manifestaciones del cambio climático (especialmente cambios en la temperatura, la precipitación y el nivel del agua, así como el incremento de eventos extremos) tendrán un impacto en la productividad agrícola y se requerirán acciones de adaptación por parte de los productores agropecuarios. Por otro lado, las actividades agropecuarias pueden jugar un papel determinante en la mitigación del efecto invernadero causante del cambio climático.

*El porcentaje de pobres en ALC bajó del 44% al 39,8% entre 2005 y 2006; el de indigentes se redujo del 19,4% al 15,4%, con respecto al 2002 (CEPAL, 2006).*

## *Avances insuficientes en el mejoramiento de la gobernabilidad agrícola y rural*

### **i. La gobernabilidad del desarrollo agrícola y rural: lo político-institucional**

La gobernabilidad democrática requiere que los gobiernos y los distintos sectores sociales tengan la capacidad de combinar adecuadamente y en forma duradera (sostenible en el tiempo) tres aspiraciones: a) el crecimiento económico basado en el mercado, b) el logro de niveles satisfactorios de equidad y protección social, y c) el aumento de la participación ciudadana en las decisiones políticas.

En ALC se avanzó considerablemente durante las últimas dos décadas en el fortalecimiento de las condiciones democráticas y, al realizar un examen rápido de los tres objetivos de la gobernabilidad democrática, se pueden obtener algunas conclusiones generales:

#### **El desafío del crecimiento basado en el mercado,**

considerado en términos de la evolución de la producción, las exportaciones y la reducción de la inflación, mostró importantes avances en la región en los últimos años, lo cual se ha visto reflejado en cuestiones sociales de gran sensibilidad regional, como la reducción de la pobreza.

Sin embargo, el funcionamiento de los mercados de los países del hemisferio todavía presenta grandes limitantes, debido principalmente a la aplicación de enfoques incompletos o en ocasiones mal dirigidos. Las principales distorsiones negativas en los mercados tienen sus orígenes en las políticas de reforma del Estado que conllevaron el debilitamiento de la institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural, en la reducción del gasto público social, en la disminución de la calidad de los servicios y de los cuadros profesionales asociados y en el aumento en la precariedad del mercado de trabajo.

En cuanto a **equidad y protección social**, si bien es cierto el logro de la equidad no tuvo los mismos avances que los observados en la reducción de la pobreza, sí se puede decir que el hemisferio logró detener la tendencia al deterioro que presentaba desde los inicios de la década de los noventa, aunque sin dejar de ser una región muy inequitativa. La pobreza, la desprotección social y el abandono atacan en mayor medida a las mujeres (sobre todo las jefas de hogar), los indígenas y los afroamericanos, entre otros grupos minoritarios. Esta exclusión, que se evidencia en el empleo, la educación, el acceso a salud, etc.,

dificulta los procesos de negociación y consenso requeridos para lograr la gobernabilidad.

También se observa un incremento en la **participación ciudadana**. Los pobres y los excluidos sociales se han visto incentivados a participar en movimientos que potencien sus demandas, tratando de lograr mayor poder de negociación en los procesos de concertación. Además, los gobiernos locales y regionales han propuesto una serie de modelos alternativos de desarrollo para integrar a sus pobladores en la toma de decisiones, que no solo legitimen las políticas locales sino que también aumenten el nivel de proactividad de los pobladores rurales. Aunque este es un esfuerzo que apenas se inicia, se han visto buenos resultados en territorios rurales del Noreste de Brasil, Ecuador, Colombia, México y muchos otros países de ALC.

## ii. La nueva dinámica de los procesos de integración: la política comercial en la región

Ha pasado una década desde que los países del norte de las Américas suscribieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Los resultados en términos de la liberalización comercial han sido promisorios y el comercio entre los tres países ha crecido en forma notable: por ejemplo, las exportaciones de México se triplicaron entre 1993 y

2004 y sus importaciones se incrementaron en 161% en ese mismo lapso.

Por el contrario, aunque las otras cuatro regiones establecidas (MERCOSUR, Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe) cuentan con zonas de libre comercio, y todas ellas han pretendido establecer uniones aduaneras, problemas de índole política, social o económica en los países han amenazado esos procesos y han ocasionado que las diferentes subregiones avancen a diferentes velocidades y con diverso nivel de éxito.

En la Región Central, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha logrado que prácticamente todos los bienes (con excepciones como el café y el azúcar) tengan libre flujo entre los países centroamericanos y que se reduzcan significativamente los obstáculos contrarios al libre comercio, entre ellos se destacan los avances en facilitar el tránsito en las aduanas internas. Actualmente hay avances en el proceso para conformar la Unión Aduanera Centroamericana, y hoy la región presenta el mayor nivel de armonización arancelaria en comparación con los restantes esquemas de integración comercial de ALC y uno de los mayores del mundo en desarrollo. El MCCA ha establecido un arancel externo común (AEC), con cuatro subaranceles que varían del 5% al 20%; además, en abril de 2007, el

*Una de las principales lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana es que las políticas de desarrollo exitosas incluyen mecanismos de participación de la gente en el diseño, ejecución y evaluación.*

94% de las partidas arancelarias estaba concertado en los cinco países centroamericanos.

Los cinco países del MCCA suscribieron acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos (el CAFTA-RD, que también incluye a República Dominicana) y Panamá está avanzando en la negociación de un acuerdo con ese país. Además, como región están iniciando con la Unión Europea las negociaciones de un acuerdo de Asociación Económica (AEE).

En la Región Andina, aunque en el 2002 los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) acordaron aplicar un Arancel Externo Común (AEC) más unificado que incluía el 62% del universo arancelario, su adopción ha sido postergada en varias oportunidades, por lo que los países andinos están autorizados para aplicar los niveles arancelarios vigentes en cada uno de ellos. Además, los aranceles promedio aplicados a productos agropecuarios muestran una variabilidad mayor que el promedio general, aun sin considerar los picos arancelarios ni el hecho de que cuatro países tienen en vigencia sistemas de bandas de precios para productos específicos.

La institución regional responsable de los procesos de integración, la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, pasa por un momento

de transición con la salida de Venezuela como socio pleno. Esta salida puede tener impactos importantes en la región, ya que Venezuela representa el 60% del PIB regional, el 49,6% de las exportaciones totales y el 32% de las importaciones totales. Por otro lado, Chile se reincorporó a la Secretaría como miembro asociado.

En la actualidad, en la CAN prevalece un esquema de integración abierto con países no miembros y hay una gran diversidad de acuerdos y enfoques de negociación comercial y política que están debatiéndose simultáneamente: ALCA; ALBA; tratados de libre comercio con Estados Unidos, Chile y México; acuerdos con la Unión Europea y Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). Además, algunos de los países de la región han mostrado interés en unificar la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En lo que respecta al MERCOSUR, el funcionamiento de esta zona de libre comercio se ha visto afectado por la inestabilidad económica de la década de los noventa y de principios de la década actual. Se han establecido derechos específicos a algunas importaciones, han existido controversias en sectores como el avícola, el porcícola y el trigo y recientemente divergencias entre dos países miembros (Argentina

y Uruguay) por el tema de las papeleras. El camino para convertir al MERCOSUR en una unión aduanera no ha sido hasta el momento exitoso y existen alrededor de 800 excepciones o tratamientos especiales en los países miembros, que constituyen obstáculos para avanzar en el cumplimiento del objetivo propuesto.

Los países del MERCOSUR, con la incorporación reciente de Venezuela y su asociado comercial Chile, conforman una región que ha venido consolidándose como uno de los principales bloques productores y proveedores de productos agroalimentarios en los mercados internacionales. Sin embargo, la crisis del proceso de integración del MERCOSUR refleja en gran medida los problemas resultantes de las asimetrías entre los estados miembros, así como los conflictos por diferencias en los intereses político-económicos y las carencias en los mecanismos de coordinación e integración de enfoques subregionales en temas agrícolas (políticas agropecuarias y negociaciones agrícolas internacionales).

El proceso de adhesión de Venezuela al MERCOSUR se produce en medio de divergencias y cuestionamientos sobre dicho proceso de integración. En ese escenario regional, deben resolverse cuestiones como el cumplimiento de normas de acceso a mercados y la adecuación del

arancel externo común (AEC), sobretodo con miras a un proceso más ambicioso: la formación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

En la CARICOM se decidió crear el Mercado y Economía Únicos del Caribe (*Caricom Single Market Economy, CSME*). Los mayores avances en este proceso los han conseguido Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados. Sin embargo, algunos de los países de la región han tenido que enfrentar restricciones financieras e institucionales, además de algunos problemas climatológicos. Existe incumplimiento de los compromisos de acceso a mercados en diversos países y todavía algunos hacen uso de barreras no arancelarias.

En esta región se destaca la Iniciativa Jagdeo, que es un esfuerzo que realizan los países de la CARICOM para hacer resurgir el potencial de la agricultura caribeña y realzar su posicionamiento en los mercados nacionales y regionales. Esa iniciativa desarrolla una nueva estructura política y operacional, en la cual se sistematizan los mecanismos de apoyo que históricamente se le han dado a la agricultura; además, se proponen nuevas acciones para operativizar las políticas de transformación de la agricultura regional y coordinar los esfuerzos de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los organismos internacionales.

En el caso particular de Chile y México, que no son miembros formales de las iniciativas de integración comercial subregional, han establecido tratados de libre comercio (TLC) con algunos países de la región. Además, varios países de ALC están enfatizando los TLC como alternativas al estancamiento de las negociaciones en la Ronda Doha y han puesto especial atención en el establecimiento de relaciones comerciales con los países de Asia, debido a que estos representan un importante mercado.

### **iii. Los cambios relevantes en las políticas e instituciones**

En varios países de la región, en los últimos años se han efectuado reformas legales e institucionales significativas en la institucionalidad agrícola y rural. También comienza a vislumbrarse la aparición de políticas agroambientales, como resultado de presiones comerciales (demandas por productos limpios y amigables con el medio ambiente) y de la necesidad creciente de establecer procesos de gestión sostenible del ambiente.

En la Región Norte, se destaca el hecho de que la política agrícola de los Estados Unidos, cuyos pagos gubernamentales a los productores alcanzaron un récord en el 2005 de US\$ 23 mil millones (US\$ 3 mil millones más que en 2004), entró en un proceso de rápidas reformas, con el objetivo de que

la producción agrícola esté más gobernada por los intereses de los consumidores. En Canadá se mantiene el marco de políticas que se aprobó por cinco años y que entró en vigencia en el 2003, conocido como la segunda generación del *Agriculture and Policy Framework* del AAFC, pero además se lanzó una nueva estrategia en materia de ciencia e innovación (mayo, 2006). En México, por su parte, durante el 2006 se consolidaron los cambios introducidos por la administración anterior, en los que se destaca la ya mencionada Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), promulgada en diciembre del 2001 y reglamentada en octubre del 2004.

En la Región Central, lo más destacable es la decisión de los países de avanzar en la adopción de una Política Agrícola Centroamericana, la cual está siendo formulada y será ejecutada en el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El compromiso para formular una política común para la agricultura incluye a Belice y a Panamá, que no son miembros formales del proceso de integración económica centroamericana, pero que sí participan del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que reúne a los Ministros de Agricultura de la región.

Adicionalmente, se han iniciado procesos de transformación en la mayoría de los países, entre los

que se destacan la transformación integral de la institucionalidad para la agricultura en Costa Rica, que incluye convertir al Ministerio de Agricultura y Ganadería en un Ministerio de la Producción; la creación en Guatemala del Gabinete de Desarrollo Rural, como una herramienta política para conducir la gestión pública de manera efectiva y coordinada en favor del desarrollo rural; y el proceso participativo realizado en Honduras para la formulación de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural 2004-2021.

En la Región Sur, se ha continuado revalorizando al sector agropecuario y la vida rural, a la vez que se ha resaltado la importancia del desarrollo agroexportador y la agricultura familiar. Para ello, se han desarrollado mecanismos sectoriales de coordinación y consulta regional, como el Consejo Agropecuario del Sur (CAS) y sus redes de apoyo técnico, al mismo tiempo que se han impulsado iniciativas regionales en los temas de la competitividad, la sanidad animal y vegetal, la inocuidad de los alimentos, la biotecnología, la agroenergía y las emergencias agropecuarias.

En el caso del Sur hay varias políticas agropecuarias<sup>19</sup> consideradas exitosas, aunque también se señalan efectos adversos de algunas políticas macro, como el retraso cambiario que afecta a casi todos los países de la

esa región. En Chile se destaca la transformación del Ministerio de Agricultura en un Ministerio de Agricultura y Alimentación y la definición de una política para el sector agrícola y rural guiada por el objetivo de convertir a Chile en una de las diez primeras potencias agroalimentarias mundiales en el 2015.

En la Región Andina, el momento de transición que experimenta afecta algunas iniciativas regionales, tales como el Plan Integrado de Desarrollo Social, aprobado por los Consejos Andinos de Ministros de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Social, que tendrá que ser renegociado en el marco de los cambios institucionales actuales.

Sin embargo, a nivel nacional se han generado cambios institucionales dirigidos a impulsar la descentralización y el fortalecimiento del papel de las organizaciones locales y regionales. Algunos ejemplos son los siguientes: a) el Plan de Desarrollo de Bolivia, que le confiere un papel protagónico a las municipalidades del país; b) la descentralización de las funciones de la institucionalidad agropecuaria estatal que se da en provincias y municipios del Ecuador; c) los proyectos que en Venezuela ejecutan los estados y los municipios; y d) la creación y/o fortalecimiento de las instituciones como el Consejo de Secretarios de Agricultura de los diferentes departamentos de Colombia.



La diversidad de enfoques sobre el desarrollo en la región afecta la institucionalidad de esta. Así, mientras Venezuela, Bolivia y más recientemente Ecuador avanzan en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo, Colombia y Perú son partidarios de una estrategia dirigida a impulsar la competitividad y el desarrollo de una agenda interna orientada a preparar a quienes actualmente no están en condiciones de competir para que lo hagan en el futuro.

En cuanto a la Región Caribe, la política agropecuaria regional definida en la Iniciativa Jagdeo establece políticas y programas dirigidos a obtener los siguientes resultados a más tardar en el año 2015:

- Contribución significativa del sector agrícola al desarrollo regional y nacional, así como al logro de la sustentabilidad económica, social y ambiental.
- Creación de un marco regulatorio transparente para el sector agrícola que promueve y facilita la investigación y la atracción de capitales.
- Transformación de los procesos y productos agrícolas, así como el fortalecimiento de la capacidad de innovación empresarial de los agricultores y las comunidades rurales del Caribe.
- Un aceptable nivel de autosuficiencia alimentaria en la Región Caribe, que no pueda ser puesto en riesgo por el clima o los desastres naturales.

#### **iv. El gasto público, la inversión y el financiamiento rural**

El gasto público es uno de los instrumentos mediante los cuales los gobiernos pueden generar impactos importantes en el desarrollo económico y social de las zonas rurales. El gasto público en las zonas rurales de los países de ALC representó un promedio cercano al 6% del gasto total en que se incurrió en el período 1985-2001, bastante inferior al promedio que representa la contribución de la agricultura al desarrollo<sup>20</sup>.

El gasto rural per cápita promedio para la región se redujo de US\$222 reales en el período 1985-1990 a aproximadamente US\$140 reales en el período 1996-2001. Solo Uruguay, Chile, Brasil y México, en orden descendente, destinan un gasto mayor al promedio regional, mientras que Argentina prácticamente iguala los US\$140. Por otro lado, Costa Rica, Venezuela, Jamaica y México redujeron a menos de la mitad el gasto agrícola por habitante rural en el período 1996-2001 en comparación con los valores del período 1985-1990. Lo contrario sucedió con Perú, Bolivia y Honduras, que aumentaron en más del doble la asignación de recursos por habitante rural. Sin embargo esos valores todavía están muy lejanos al promedio de la región. Por su parte, se destacan los casos de Chile y Uruguay, que han logrado doblar la asignación de recursos por habitante y presentan los valores más altos de la región.

Sin embargo, es necesario considerar no solo la cantidad, sino la calidad o eficiencia del gasto público destinado a la zona rural, pues su impacto dependerá de a qué se dediquen los recursos. Aunque existe muy poca información al respecto, en un estudio realizado en México (Kjöllerström, 2004)<sup>21</sup>, en el que se evalúa exhaustivamente el rol del gasto público en la competitividad del sector agrícola y el bienestar de los hogares rurales, se destacan los efectos positivos y diferenciados de las políticas públicas sobre el desarrollo de las áreas rurales.

En cuanto a la inversión y el financiamiento rural, la agricultura y el medio rural de ALC se caracterizan no solo por la falta de inversiones, sino también por el escaso acceso al financiamiento, tanto público como privado. Además, sobresale el hecho de que la prestación de servicios financieros privados en el medio rural de ALC no ha experimentado el mismo crecimiento que en otros países en desarrollo (principalmente Asia).

Son múltiples las causas de esta situación: elevados riesgos, desastres naturales, problemas de garantías reales, inseguridad en la tenencia de la tierra y poca articulación en las cadenas agroalimentarias, entre otros. Recientemente se ha intentado retomar la idea de crear bancos especializados para la agricultura o bancos de desarrollo, que no

incurran en los mismos errores del pasado y promuevan la coparticipación de organizaciones de productores.

Ante la escasez de financiamiento bancario, se continúa con la práctica de solicitar crédito a intermediarios no bancarios, lo que generalmente resulta de alto costo. Un estudio recién realizado por la FAO<sup>22</sup> determinó que las cadenas de comercialización agrícola se financian mediante una combinación de fondos propios (40-80%), relaciones comerciales dentro de la cadena (10-30%), recursos solicitados a instituciones (10-30%), financiamiento de prestamistas (10-20%) y recursos facilitados por familiares y amigos (0-10%). Este mismo estudio concluyó que este sistema crediticio restringe el crecimiento de los comerciantes, debido a su informalidad.

Los recursos de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) están volviendo nuevamente a la agricultura, después de que debido a las malas experiencias se alejaron de esta y se dirigieron a otros sectores considerados más rentables y menos riesgosos, tales como telecomunicaciones, energía, industria y turismo, entre otros. Algunos de los BMD de mayor importancia han vuelto a poner su atención en el desarrollo rural, y han orientado sus acciones al fortalecimiento de las finanzas rurales mediante préstamos, donaciones, garantías y asistencia técnica.

Sin embargo, el financiamiento del BM al desarrollo rural disminuyó, pasando de más de US\$580 millones en el 2001 a menos de la mitad de esa cifra en el 2006 (US\$236,5 millones). El financiamiento del BID, por su parte, creció un 18% entre el 2004 y el 2005, debido principalmente al aumento de los préstamos a Venezuela, Colombia y Brasil. Al finalizar el 2005, el valor de la cartera activa del BID sumaba US\$35.900 millones. Aunque esta cifra mejoró con respecto a los dos últimos años, no se acerca al monto del financiamiento otorgado por esa institución en 1999 (US\$46.600 millones).

#### **v. Enfrentando el riesgo**

Es conocido que el sector agropecuario es una de las actividades económicas más propensas a sufrir diferentes riesgos, naturales o creados por el hombre, que afectan la producción y, por lo tanto, los ingresos de los productores agropecuarios.

Es necesario disminuir el impacto de estos riesgos, que se caracterizan en gran medida por su naturaleza incontrolable. Los gobiernos y el sector privado han debido aplicar estrategias de intervención orientadas a estabilizar los ingresos de los productores ante la ocurrencia de estos riesgos; uno de los mecanismos de intervención ha sido el seguro agropecuario.

Los países desarrollados cuentan con sistemas de garantías en los mercados de seguros, una fuerte intervención de los gobiernos y una estrecha relación con el sector privado. El Estado subsidia los costos de los seguros para los productores y amplía los montos asegurables, acercándose a valores próximos a los de la producción (INTA Argentina, 2002)<sup>23</sup>. Además, cubre los riesgos no asegurables por el sector privado. En esos países, es usual el uso de fondos para la estabilización de ingresos netos, cuyo objetivo es asegurar una rentabilidad mínima.

Por el contrario, los países en vías de desarrollo que cuentan con un sector agropecuario importante no han logrado desarrollar un sistema de garantías públicas y privadas acorde con la relevancia del sector (INTA Argentina, 2002). Este es el caso de la mayor parte de los países de ALC. Las causas se encuentran básicamente en la inestabilidad que por períodos se da en sus economías y en la escasez de recursos públicos. En estos países, las leyes que regulan las emergencias y catástrofes no interactúan con las compañías aseguradoras, disociando la administración de la información (INTA Argentina, 2002). En general, los seguros que ofrecen las compañías solo cubren riesgos específicos y no abarcan la totalidad de eventos a los que se podría ver expuesto el productor, lo cual no genera suficientes incentivos para convencer al productor a adherirse al seguro.

La situación del mercado de seguros en los países de las Américas es variada. En primer lugar, en Estados Unidos y Canadá existen mercados de seguros desarrollados y el gobierno regula y subsidia el sistema de seguro, por lo que hay niveles altos de cobertura.

Un segundo grupo lo conforman Argentina y México, países que presentan importantes avances en los niveles de cobertura y en general en todo el mercado de seguros.

Finalmente está el resto de los países de ALC, los cuales se caracterizan por tener un mercado

de seguros con poca cobertura, seguros para pocos cultivos y pocos avances en el desarrollo de ese mercado. Además, dentro de este grupo existen diversos sistemas de seguros: privados, mixtos (público-privados) o públicos. Los incentivos usados en esos sistemas también difieren: mecanismos de exención financiera, subsidios en la prima, bajas tasas de interés, facilidades en financiamiento para compra de insumos, etc. A pesar de esto, en muchos países de la región se observa un impulso de los mercados de seguros sustentados en la actuación de entidades aseguradoras privadas, a las cuales la administración pública apoya en distintos grados.

## *Perspectivas para la agricultura y la vida rural de las Américas*

### *Del escenario global y de los mercados agropecuarios*

A partir de lo ocurrido a inicios de la década del 2000, y suponiendo que en los próximos diez años no se presente ningún *shock* externo que varíe drásticamente el comportamiento de los mercados, las perspectivas del escenario global para la próxima década son:

- El crecimiento anual estimado de la economía mundial para el período 2007-2016 rondará el 3,4%. Aunque los países desarrollados continuarán

siendo el motor de la economía mundial, los países en desarrollo los superarán por mucho en lo referente a las tasas de crecimiento. Mientras Estados Unidos y la Unión Europea experimentarán tasas de crecimiento del 3% y 2,5% respectivamente, los países en desarrollo crecerán en promedio 5,6% anualmente.

- América Latina será la región en desarrollo con la menor tasa de

crecimiento (3,6%), ya que todo el resto de regiones de países en desarrollo experimentarán tasas de crecimiento promedio anuales por encima del 5%. En Asia, los países en desarrollo del Sudeste crecerán en aproximadamente 5%, mientras los del Este lo harán en 7%. Sobresalen los casos de China e India, pues gracias a su crecimiento económico anual esperado del 8% y 7%, respectivamente, el ingreso real de sus habitantes aumentará y una parte importante de su población saldrá de la pobreza.

- La producción de biocombustibles será uno de los mayores intereses para los países desarrollados y en desarrollo, debido principalmente a los altos precios del petróleo y a la expectativa de que en los próximos años se acelerará la demanda energética mundial. Estados Unidos, que junto con Brasil será el país que más incentivará esa industria, muestra grandes preocupaciones en el tema, ya que actualmente es el principal consumidor de petróleo y en los últimos años se han acelerado sus importaciones y se han ido reduciendo sus reservas.

El aumento en la demanda de materias primas utilizadas para la producción de biocombustibles tendrá un impacto significativo

en los mercados agrícolas, cambiando la relación de precios entre una gran parte de los *commodities* de la agricultura:

- El incremento en la demanda de granos, en especial maíz, para ser utilizados en la producción de etanol en los Estados Unidos aumentará el precio del maíz en comparación con el del resto de los granos, lo que afectará no solo el potencial de uso de la tierra sino también la dieta de los habitantes.
- El precio de los vegetales utilizados para la producción de aceite se incrementará en mayor proporción que el de las semillas, debido a que la demanda de aceite proveniente de estas se irá reduciendo en el mediano plazo.
- Los precios de las carnes se incrementarán, debido a que la producción de materia prima para la generación de agroenergía competirá con la producción de alimentos para los animales.
- El precio de la carne de aves y cerdo aumentará por encima del precio de la carne del ganado vacuno, ya que en la alimentación de este ganado se pueden utilizar más eficientemente los destilados de granos, un subproducto del proceso productivo del etanol.

## *De la competitividad de la agricultura y el medio rural*

A nivel macro, uno de los factores de mayor importancia para determinar la competitividad de la agricultura es el nivel de proteccionismo y ayudas internas que ofrecen los países a su agricultura local. La liberalización de los mercados agrícolas y la eliminación de la competitividad espuria solo serán posibles en la medida en que se avance en las negociaciones comerciales impulsadas en la Ronda Doha.

Aunque las propuestas realizadas durante los últimos años acercarán a la mayoría de países a una posición de consenso, todavía no se vislumbra un acuerdo en todos los temas. El *impasse* que actualmente se da en las negociaciones internacionales solo podrá ser superado en la medida en que los Estados Unidos reduzcan sus subsidios a la agricultura, en que los países en desarrollo se comprometan a liberalizar tanto sus sectores agrícolas como de manufacturas y en que Europa y Japón reduzcan sus tarifas para los sectores agrícolas.

Los Estados Unidos y la Unión Europea seguirán insistiendo en ganar el acceso de sus productos al mercado. Esto solo será posible si ceden en el tema de las ayudas internas a sus productores. Sin embargo, estas decisiones tendrán un alto costo político, ya que los productores que sufrirían

las reducciones en sus ayudas domésticas son diferentes a los que podrían beneficiarse de mayores aperturas en los mercados internacionales.

Debido a que la liberalización de los mercados agrícolas se ha tardado más de lo esperado, las ganancias del comercio de productos agroalimentarios no han sido tan generosas como se anunciaban. Sin embargo, en los próximos diez años estas ganancias serán más evidentes, ya que el crecimiento de las economías en desarrollo (5,6% anualmente durante los próximos diez años) permitirá que los productores agroindustriales aumenten no solo su participación de mercado, sino también la oferta de productos de mayor valor agregado.

Una porción importante de los nuevos ingresos de los países en desarrollo se destinará a la compra de alimentos y comida. El aumento en el poder adquisitivo traerá consigo una diversificación de la dieta, que pasará del consumo de alimentos primarios al consumo de alimentos de mayor contenido nutricional y valor agregado. Esta variación en los gustos y preferencias de los nuevos consumidores potenciará el desarrollo de nichos de mercado para productos sanos, orgánicos, de origen, comidas preparadas, productos cárnicos, etc.

Es de esperar que los habitantes de los países en desarrollo destinen a la compra de productos alimenticios entre 30 y 40 centavos de cada nuevo dólar de ingreso. Actualmente en esos países existen cerca de 250 millones de hogares de ingreso medio (un ingreso promedio anual de US\$10.000), los cuales destinan aproximadamente US\$3.000 a la compra de comida. Si suponemos que el ingreso de estos hogares se incrementa anualmente en un 2% y el gasto dedicado al consumo de alimentos aumenta anualmente en 2% también, al cabo de 15 años el gasto anual en comida de los hogares de ingreso medio de los países en desarrollo habrá aumentado en US\$250 mil millones.

Si bien es cierto la expansión en la demanda de *commodities* será una gran oportunidad para que los países del hemisferio aumenten su participación en el mercado (tanto en mercados locales como extranjeros) y el valor agregado de sus productos agroalimentarios, el hemisferio todavía debe realizar un gran esfuerzo para mejorar sus inversiones en tecnología y disminuir la brecha con sus competidores. Para esto, no solo es necesario que los productores incluyan nuevas tecnologías para producir bienes diversificados, limpios, trazables y con cualidades específicas, sino que también se deben reformar aspectos institucionales como las regulaciones sobre propiedad

intelectual, lo que demandará crear mayores capacidades de gestión que propicien la innovación tecnológica.

El auge de los precios agrícolas se mantendrá a mediano plazo y tendrán impactos directos en los ingresos de los productores y en el poder adquisitivo de los consumidores, a saber:

- Los productores y trabajadores agrícolas se beneficiarán directamente con mayores ingresos, salvo que existan serias interferencias en la transmisión de los precios internacionales al mercado interno. Esta inyección de ingresos generada por el alza de los precios podría resultar muy positiva para combatir la pobreza, que tiene su expresión más aguda en el área rural.
- El aumento en los precios de los alimentos repercutirá directamente en el presupuesto de gastos de los consumidores, en especial de los urbanos y de los trabajadores rurales no agrícolas, que no gozarán del beneficio de mayores ingresos de la actividad agrícola.
- Los países importadores netos de alimentos en regiones como la Central, la Andina y el Caribe experimentarán de manera directa un efecto negativo en su balanza comercial agrícola, que podría ser contrarrestado, en menor o mayor grado, por el alza de los precios internacionales de

productos tropicales en los que algunos de estos países tienen una ventaja competitiva positiva.

- El incremento en los precios de los granos afectará en forma directa los costos de producción de los alimentos balanceados para animales y los precios finales de los productos cárnicos, lácteos y huevos.
- El aumento en los precios agrícolas, motivado por el incremento de la demanda de productos para nuevos usos, permitirá mantener más competidores en los mercados internos e internacional, al hacer o mantener rentables ciertas producciones agrícolas en lugares donde anteriormente no lo eran.

Tal como ha sucedido en otros campos, el cambio climático afectará la competitividad de la agricultura,

debido a una menor disponibilidad de agua, al deterioro del suelo agrícola y al efecto invernadero, entre otros aspectos. Ante esto, el desarrollo de tecnologías para la agricultura considerará no solo el impacto del cambio climático, sino también otras dimensiones como la biodiversidad, la salud humana, la emisión de gases y la contaminación del agua potable.

Por último, el posicionamiento de los países del hemisferio se verá influenciado por sus avances tecnológicos en genómica, los cuales podrían dar acceso público a mapas genéticos de un número cada vez mayor de especies de interés para el sector agropecuario, además de incursionar en líneas de investigación en mejoramiento genético (particularmente vegetal).

### *De la equidad en la agricultura y el medio rural*

La participación de la agricultura en el crecimiento económico de los países en desarrollo y los beneficios obtenidos por el medio rural de la mayor apertura comercial serán los catalizadores del mejoramiento, en los próximos años, de los indicadores de la pobreza rural en ALC.

De acuerdo con estudios realizados en la región<sup>24</sup>, la apertura comercial aumentará la producción en los países en desarrollo de bienes intensivos en el uso de mano de

obra, ya que es en esta área en que posee una ventaja comparativa. Dado que la agricultura es uno de los procesos productivos en que dichos países tienen más dotación de recursos, cerca del 50% de las ganancias derivadas de la apertura comercial serán absorbidas por este sector (US\$100 mil millones anuales). Si se parte del hecho de que el 75% de los 3000 millones de personas que viven con menos de US\$2 al día se encuentran en el medio rural, la creación de nuevas condiciones



para la agricultura (apertura de mercados, consolidación de cadenas agroalimentarias y tecnificación, entre otras) tendrá un impacto significativo en la reducción de la pobreza rural.

Estos mismos estudios indican que la apertura comercial duplicaría el monto de los salarios menores a US\$2, lo que conllevaría una reducción de la pobreza global en aproximadamente 16% (es decir, 500 millones de personas).

Sin embargo, aunque las perspectivas son halagadoras, parece poco probable que los países del hemisferio lleguen a alcanzar las metas propuestas en la CMA, en la cual se comprometieron a reducir a la mitad para el año 2015 la cantidad de personas subnutridas. En ese año, el número de personas subnutridas será de 582 millones, aunque la meta final era llegar a reducirlas hasta alcanzar 412 millones de personas. No obstante, aunque los resultados obtenidos hasta el momento no son los esperados, hoy en día se cuenta con condiciones suficientes para

acelerar las estrategias para reducir el hambre.

Algunas de las razones que justifican lo anterior son:

- La comunidad internacional está convencida cada vez más de que el hambre es un problema que frena el desarrollo, por lo que su erradicación se ha incluido como un elemento indispensable en los programas nacionales, regionales y hemisféricos de lucha contra la pobreza.
- Los gobiernos, la sociedad civil y otras organizaciones han mostrado mayor preocupación por el tema, por lo que han tratado de concretizar muchas propuestas que antes se quedaban en el discurso.
- La riqueza mundial es significativamente mayor que hace diez años, la oferta de alimentos disponibles crece a una tasa acelerada y cada día aparecen nuevas posibilidades para aumentar la producción.

### *De la sustentabilidad de la agricultura y el medio rural*

Aunque, las perspectivas con respecto al uso y conservación de los recursos naturales y del ambiente no son favorables, en los últimos años se han multiplicado los ejemplos positivos de manejo sustentable de los recursos naturales, lo cual ofrece un panorama esperanzador. También

han aumentado las presiones sobre los actores principales, como efecto de una mayor toma de conciencia en el ámbito mundial sobre el problema ambiental.

**Cambio climático:** Este es una de las mayores preocupaciones, ya

que en las siguientes dos décadas la temperatura se incrementará en aproximadamente 0,2°C por década (IPCC 2007)<sup>25</sup>. Aun si todos los gases se mantienen en los niveles del año 2000, el calentamiento adicional será de 0,1°C por década.

El aumento de la temperatura influirá en el rendimiento de las cosechas, pues se alterarán las zonas de crecimiento óptimo de los cultivos, cambiarán los patrones de las precipitaciones (la cantidad y la variabilidad) y la evapotranspiración potencial, se reducirá el almacenamiento invernal de la humedad en las zonas nevadas y los glaciares, se alterará el hábitat de las plagas y las enfermedades de los cultivos, se verá afectado negativamente el rendimiento de los cultivos debido al efecto del dióxido de carbono y la temperatura, y se reducirá el área cultivable por el incremento del nivel de los mares y la vulnerabilidad a las inundaciones.

Mientras los países desarrollados localizados en las latitudes medias y especialmente norte podrían obtener ganancias netas, muchos países en desarrollo localizados en los trópicos pueden sufrir dificultades debido al cambio en el clima y al aumento de la variabilidad de las lluvias.

El Informe del IPCC sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad al cambio climático destaca, en el caso de la

agricultura, los siguientes impactos asimétricos<sup>26</sup>:

- “Se proyecta un ligero incremento en la productividad de los cultivos en las latitudes medias y altas para incrementos promedios regionales de temperatura entre 1 y 3°C, dependiendo del tipo de cultivo; para temperaturas mayores habrá reducciones en algunas regiones.
- En las latitudes menores, especialmente en regiones tropicales y con sequía estacional, se proyecta una reducción en la productividad de los cultivos, incluso para pequeños incrementos en temperatura media (1 a 2 °C), lo cual incrementará el riesgo de hambruna.
- Globalmente, a partir de los incrementos en las temperaturas medias regionales de entre 1 y 3 °C, se proyecta un incremento en el potencial para la producción agrícola, pero este se reduce para incrementos mayores.
- Se proyecta que el incremento en la frecuencia de las sequías e inundaciones afectará la producción local negativamente, especialmente en sectores de subsistencia en países en latitudes bajas”.

Las acciones de adaptación que lleven a cabo los productores

agropecuarios irán desde cambios en la estacionalidad de las cosechas hasta desarrollo de nuevas variedades mejor adaptadas. Además, el cambio climático afectará no solo la oferta de alimentos a lo interno de los países, sino que también tendrá efectos

distributivos importantes, sobre todo en los países en desarrollo ubicados en latitudes bajas (zonas tropicales y subtropicales). Estos países con mayor nivel de vulnerabilidad son precisamente los que enfrentan los mayores problemas de pobreza y hambre.

## Cuadro 5

### *Impactos del cambio climático previstos en América Latina.*

Hacia la mitad del siglo XXI, se proyecta que los incrementos en la temperatura y las reducciones asociadas del agua en el suelo conducirán a un reemplazo gradual de los bosques tropicales por sabanas en el este de la Amazonia. La vegetación semiárida tenderá a ser reemplazada por vegetación de tierras áridas. Hay riesgo de pérdidas significativas de biodiversidad a través de la extinción de especies en muchas áreas tropicales.

En las áreas secas, se espera que el cambio climático conduzca a salinización y desertificación de tierras agrícolas. Se proyecta una disminución en la productividad de algunos cultivos importantes y en la productividad de la ganadería, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria. Se proyecta un incremento en la productividad de la soya en las zonas templadas.

Se proyectan cambios en los patrones de precipitación y la desaparición de glaciares, que afectarán significativamente la disponibilidad de agua para el consumo humano, la agricultura y la generación de energía.

*Fuente: IPCC (2007).*

**El agua:** Aunque en el año 2030 los países en desarrollo habrán aumentado sus extracciones de agua para regadío en 14%, seguirá existiendo un déficit, el cual no permitirá poner en operación sistemas de riego para toda el área cultivada. En América Latina, la disponibilidad de agua dependerá de las acciones que se lleven a cabo

para: i) disminuir la competencia entre los usos doméstico, agrícola, industrial y turístico; ii) disminuir y/o revertir el detrimento de las cuencas; iii) establecer políticas para el uso del agua y marcos regulatorios; iv) descentralizar la administración de las aguas; y v) involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones.

**Situación del suelo y la desertificación:** Aunque la desertificación seguirá siendo un problema global, e incluso se estima que amenazará a una tercera parte de la superficie terrestre, la necesidad de la conservación de los ecosistemas naturales y la renovación de los suelos incentivarán a los tomadores de decisiones y a los mismos agricultores a aumentar el manejo forestal sostenible. Algunos ejemplos de modalidades de este tipo de manejo que sobresaldrán son los bosques certificados, los bosques con manejo técnico, las nuevas plantaciones forestales, el aprovechamiento forestal sostenible y los pagos de servicios ambientales.

**Sistemas productivos ambientalmente amigables:** Este

tipo de prácticas productivas se convertirán cada vez más en estrategias de supervivencia en los mercados globales, en donde la competitividad dependerá de la innovación. Ante esto, los gobiernos promoverán la formulación e implementación de políticas que incentiven las tecnologías limpias, las amenidades rurales y el aprovechamiento de productos agrícolas para usos no convencionales, sobresaliendo el caso de los biocombustibles.

Además, aunque a nivel global los países ratificarán diversos acuerdos ambientales multilaterales, será necesario acelerar la implementación de acciones y fortalecer las capacidades institucionales para lograr los objetivos planteados.

## *De la gobernabilidad en la agricultura y el medio rural*

Como se dijo anteriormente, la gobernabilidad democrática busca simultáneamente el logro del crecimiento económico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas.

**Crecimiento económico basado en el mercado:** El crecimiento económico que ALC experimentará en los próximos diez años

(3,6% anualmente) se deberá principalmente al éxito de sus políticas macroeconómicas para atraer flujos de capital (inversión extranjera directa) y a la participación de sus productores en los procesos de apertura comercial.

**Márgenes satisfactorios de equidad y protección social:** Gracias a las ventajas comparativas de ALC en procesos agroindustriales y a

la implementación de políticas de acompañamiento en SAIA, infraestructura, ciencia y tecnología, gran parte de las ganancias del crecimiento económico y la apertura comercial serán percibidas por los agricultores, siempre y cuando estos logren aprovechar la riqueza natural de la región e involucrarse de manera exitosa en los mercados internacionales. Esto se convierte en una gran oportunidad para reducir el hambre, la pobreza y la inequidad, ya que es en el medio rural en donde se concentra gran parte de estos males.

La equidad en los territorios rurales de ALC aumentará no solo gracias a la mayor participación en los mercados agrícolas internacionales, a la creación de mayor valor agregado o a la mejora en los precios de los productos agrícolas, sino también al aprovechamiento de las grandes oportunidades de producir combustibles a partir de productos agrícolas y vincular más fuertemente la economía rural agrícola a la economía rural no agrícola mediante actividades como el ecoturismo, el agroturismo y los servicios ambientales.

***Participación ciudadana en las decisiones políticas:*** Al igual como ha sucedido en los años recientes, las organizaciones locales serán

las principales promotoras de las reivindicaciones sociales de las minorías (etnias, género, jóvenes y otros sectores socialmente marginados). De esta manera, la representatividad de los intereses dentro de la formulación de políticas será mayor, pues no solo estarán involucrados los entes estatales, sino también los grupos del sector privado y la sociedad civil.

Lo anterior ayudará no solo a que todos los sectores sociales se sientan representados en la formulación de las políticas públicas, sino también a que estos legitimen su implementación.

Solo de esta manera los objetivos de dichas políticas podrán mantenerse en el largo plazo.

Dentro de este proceso, los ámbitos locales y regionales se convertirán en espacios para la concertación y la planeación política y económica.

Esta mayor participación ciudadana tiene el potencial de desatar círculos virtuosos, ya que la implementación de políticas públicas más sensibles socialmente contribuiría al logro de altas inversiones sociales y a la erradicación de la corrupción, lo que a su vez brindaría más oportunidades de participación a los pobres.

# *Desafíos para la agricultura y la vida rural de las Américas*

## *Desafíos para una agricultura más competitiva*

Los desafíos para lograr una agricultura más competitiva en las Américas requieren contemplar acciones en múltiples dimensiones:

En primer lugar, hay que producir competitivamente, pero considerando la diversidad genética y la preservación del ambiente y aprovechando las ventajas de la apertura de los mercados y la demanda creciente por alimentos necesarios para sostener una población global que va en aumento y con mejores ingresos.

Para producir competitivamente se requiere acelerar el cambio tecnológico y la innovación, para lo cual es indispensable:

- Reorientar las prioridades de investigación e innovación y, por ende, las agendas tecnológicas nacionales y regionales. Estas agendas deben considerar no solo las demandas derivadas de la evolución de los mercados y las oportunidades que en ellos se generan, sino también contribuir a reducir la pobreza rural y la conservación de los recursos naturales.
- Incorporar las nuevas tecnologías, especialmente la biotecnología, pero con sus respectivos marcos regulatorios

y análisis de riesgos. Hay que asegurar que los beneficios de la biotecnología sean compartidos tanto entre el productor y el consumidor, como entre el generador y el poseedor de la tecnología.

- Mejorar el capital humano y la infraestructura de los países para aprovechar al máximo la tecnología y potenciar sus impactos en el medio rural y en la conservación de los recursos naturales.
- Crear la institucionalidad necesaria para la investigación e innovación y fomentar la voluntad política para incentivar acciones en esas áreas.
- Proveer volúmenes adecuados y comercializar alimentos de mejor calidad e inocuos.
- Intensificar los esfuerzos orientados a insertar la agricultura y el medio rural en el paradigma de la innovación, más que en el paradigma tradicional de la investigación y transferencia de tecnología.
- Desarrollar políticas nacionales que consideren no solo el mejoramiento de las capacidades técnico-científicas a

nivel de los países, sino también la difusión de información dirigida a los diferentes sectores de la población y la promoción de relaciones entre las regiones tecnológicamente avanzadas y las de menor desarrollo.

Para producir competitivamente también se requiere mejorar la calidad de los productos. Para ello, es indispensable:

- Comprender que la trazabilidad y el uso de buenas prácticas agrícolas se han vuelto importantes, debido al aumento de las exigencias de los consumidores con respecto a la calidad de los productos.
- Incorporar la SAIA como un factor de éxito para el logro de la competitividad de las cadenas agroalimentarias de nuestros países; por ejemplo, para la prevención de enfermedades que podrían tener un gran impacto negativo en lo económico y lo social, tales como la influenza aviar y la encefalopatía espongiforme bovina.
- Adecuar los servicios de SAIA a las realidades y necesidades nacionales; construir una nueva infraestructura tecnológica e institucional para implementar herramientas como el análisis de riesgo; reconocer zonas libres o de baja prevalencia de plagas y enfermedades; y desarrollar capacidades para la prevención y

manejo de situaciones de emergencia.

- Concertar agendas de largo plazo con las instituciones, organizaciones y actores del sector privado que forman parte de los sistemas nacionales de SAIA, así como promover acciones de cooperación entre los sectores público y privado que aseguren la inocuidad y la calidad en la industria agroalimentaria nacional.

Asimismo, es necesario contar con políticas de apoyo a la agricultura que permitan:

- Lograr una producción agrícola sostenible en lo económico, lo social y lo ambiental.
- Promover la empresarialidad de los productores rurales, de manera que logren mejorar su desempeño en los mercados internacionales.
- Afrontar las ayudas internas de algunos países que pueden distorsionar y volatilizar aún más los precios internacionales.
- Comprender el funcionamiento de las cadenas agroalimentarias, cuyo ámbito de acción muchas veces sobrepasa las fronteras nacionales y requiere relaciones de acciones conjuntas entre países.
- Aprovechar sostenible y eficientemente el capital

natural en donde se desarrolla la agricultura.

- Incorporar a los pequeños productores al mercado y modernizar la agricultura campesina.
- Considerar el sector pecuario, ya que generalmente las políticas se han focalizado en el fomento de cultivos, olvidando la importancia social y económica de ese sector.
- Promover la inversión dirigida a mejorar la infraestructura, los sistemas de información, el marco jurídico, la eficiencia de la logística para el comercio (aduanas, comunicaciones), el sistema financiero y otros aspectos que ayuden a disminuir los costos de transacción de los productores.
- Garantizar las condiciones de acceso a los mercados.
- Mejorar la administración de los tratados de libre comercio firmados por los países de la región. Algunos temas importantes en esta materia son:
  - la administración de los contingentes arancelarios, que es compleja y puede politizarse;
  - el contrabando técnico, es decir, la calificación de productos comercializados en categorías arancelarias

con menores aranceles a los que le corresponden;

- la respuesta al dumping;
- el mejoramiento del desempeño de las aduanas; y
- el fomento a las exportaciones, pues la firma de tratados no lo garantiza, por lo que se requiere la formulación y aplicación de políticas que las estimulen.

Por último, se deben mejorar las capacidades del recurso más importante: la gente. Para ello se requiere:

- Desarrollar estrategias que permitan un mayor acceso de los grupos vulnerables a los diferentes niveles del sistema educativo.
- Mejorar el desempeño de los sistemas educativos para que respondan con más pertinencia a los requerimientos de la sociedad agrícola.
- Estimular y evaluar las innovaciones educacionales para identificar buenas prácticas docentes y administrativas e implementar nuevas estrategias en la escuela.
- Educar para el desarrollo sostenible.
- Aprovechar mejor la tecnología como herramienta para educar.
- Promover la calidad y la pertinencia de la educación



agrícola media y superior para responder a las demandas de los países.

- Establecer una mejor correspondencia entre la educación que se imparte y las necesidades de las empresas que potencialmente pueden generar fuentes de empleo.
- Desarrollar una visión empresarial entre los estudiantes, para que al egresar cuenten con la capacidad de generar empresas propias de producción agropecuaria.
- Fortalecer los procesos de diálogos e integración que estimulen el intercambio de información, conocimientos e ideas.

### *Desafíos de la equidad del desarrollo agrícola y rural*

El reconocimiento de que el crecimiento económico y el buen funcionamiento de los mercados no son suficientes para reducir la pobreza y de que es necesaria la intervención correctiva, plantea el desafío de renovar esfuerzos para lograr que la economía rural se beneficie de la globalización y del proceso de desarrollo, y para que los niveles de reducción de la pobreza rural que se han observado durante la primera mitad de la presente década se puedan mantener.

Para afrontar este desafío se requerirá una agenda sostenida de acciones e intervenciones correctivas en las siguientes áreas:

- Diseñar políticas y estrategias apropiadas orientadas a los grupos más vulnerables de la economía rural.
- Educar y capacitar para mejorar los conocimientos, las destrezas y las habilidades que permitan que los grupos marginales se involucren y participen eficazmente en los mercados agrícolas y rurales.
- Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y la promoción de una mayor interacción entre los actores de las cadenas alimentarias, con el fin de generar agendas comunes y mejorar sus capacidades para negociar y sus habilidades para defender sus intereses.
- Modernizar y expandir los servicios agrícolas para mejorar la productividad.

- Desarrollar capacidades institucionales de las organizaciones agrícolas y rurales para aumentar su eficiencia y eficacia y participar en acciones público-privadas conjuntas.
- Impulsar las inversiones en la economía rural.

Para reducir la pobreza rural y generar empleo, también se requiere un paquete de políticas orientado a promover la prosperidad rural, integrado por cuatro tipos de políticas complementarias, las cuales son insuficientes en caso de aplicarse por separado:

- i. Políticas orientadas a las cadenas-agro-productivo comerciales, cuyos objetivos son potenciar la capacidad de generación de empleo e ingresos, fomentar el desarrollo de los agronegocios y promover una mayor inclusión de los pobladores rurales.
- ii. Políticas orientadas a los territorios rurales, para lograr la competitividad sistémica, reducir los costos de transacción y potenciar la generación de rentas sociales.
- iii. Políticas para promover la innovación institucional, las cuales tienen como

finalidad crear un entorno favorable para una gestión participativa e incluyente de las políticas de cadenas y territorios.

- iv. Políticas para la creación y el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural, especialmente de aquellas necesarias para implementar en forma efectiva las políticas propuestas para las cadenas y los territorios.

Es también indispensable mejorar las políticas que garanticen la seguridad alimentaria, las cuales deben contemplar acciones dirigidas a:

- Asegurar el acceso a los alimentos.
- Situar al desarrollo agrícola y rural como foco central de la estrategia para combatir el hambre y generar ingresos y empleos en la población más pobre.
- Poner la tecnología al servicio de la reducción de la subnutrición.
- Asegurar que el aumento del comercio agroalimentario contribuya a reducir el hambre y a mitigar la pobreza.
- Orientar la ayuda al desarrollo hacia los países más necesitados.

## *Desafíos para cambiar hacia un paradigma más sustentable*

El desarrollo económico y social de las naciones debe ser sostenible a largo plazo y también compatible con la conservación del medio ambiente, la base de recursos naturales y la biodiversidad. El paradigma de desarrollo seguido por la humanidad hasta la fecha no ha sido sustentable. Las señales de alarma al respecto se han multiplicado, debido a los efectos negativos del cambio climático y al deterioro de los recursos naturales, de lo cual actualmente hay mayores evidencias empíricas y pruebas científicas.

Los agricultores y los pobladores rurales dependen de los recursos naturales para su supervivencia y bienestar. Por tanto requieren, al igual que el resto de la humanidad, un cambio hacia un paradigma de desarrollo más sustentable. Para ello es indispensable ejecutar, tanto en la agricultura como en el medio rural, acciones en múltiples dimensiones que permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y contribuyan efectivamente a lograr los otros objetivos estratégicos del Plan AGRO 2003-2015: la competitividad, la equidad, la seguridad alimentaria y la gobernabilidad.

Cambiar hacia un paradigma más sustentable requiere adoptar nuevos enfoques para el desarrollo

rural y el uso de los recursos naturales. Para ello, se necesita:

- Revisar la tendencia en el cambio del uso del suelo y del bosque para actividades agropecuarias, para lo cual se requieren acciones destinadas a:
  - Asumir el reto de la deforestación, que en ALC ha sido particularmente intensa a partir de la década de los setentas.
  - Asegurar en ALC una relación congruente entre el cambio en el uso del suelo y el alivio a la pobreza, ya que en la mayoría de las regiones la productividad no se incrementa, pero sí se deterioran los suelos y el agua se contamina por prácticas productivas inadecuadas.
  - Disminuir los impactos negativos de la actividad pecuaria, ya que actualmente es la causante de gran parte de la deforestación, la emisión de gases, el alto consumo de agua y la contaminación.
  - Revisar las políticas de colonización basada en la repartición de tierras forestales.
  - Desarrollar estrategias de competitividad empresarial fundamentadas en la valoración y el

reconocimiento del buen manejo ambiental y la equidad de los actores rurales.

- Fomentar las estrategias de mercadeo de los bienes y servicios ambientales.

También se requiere valorar las funciones y servicios ecosistémicos, para lo cual es indispensable el manejo integrado del paisaje. Para lograr este propósito es necesario:

- Actuar para revertir los procesos de desertificación.
  - Implementar herramientas de gestión que valoren de menor manera las funciones de los ecosistemas y promuevan el desarrollo de mercados de servicios ecosistémicos.
  - Fomentar enfoques de gestión territorial integrales, colaborativos, intersectoriales y participativos.
  - Propiciar esquemas de pagos por servicios ecosistémicos funcionales y potenciar la generación de información actualizada sobre dichos servicios.
  - Promover el ordenamiento territorial integral con una visión de desarrollo sostenible, como herramienta fundamental para impulsar el desarrollo y la competitividad.
  - Desarrollar procesos adecuados de gestión de riesgos.
- Se requiere, asimismo, potenciar el rol de los diversos actores en el entorno rural. Ello demanda acciones tendientes a:
- Promover la formación de capacidades locales, la habilitación de espacios (por ejemplo foros de concertación) y procedimientos para que las comunidades puedan administrar o manejar en forma conjunta territorios y recursos naturales.
  - Promover iniciativas privadas en conservación que complementen los esfuerzos gubernamentales.
  - Documentar y difundir experiencias exitosas.
  - Desarrollar herramientas de mercado (por ejemplo, la certificación forestal) para promover mejores prácticas de manejo y beneficios más justos a los propietarios de los recursos.
  - Potenciar la formulación de políticas que mejoren los incentivos para el manejo de los ecosistemas y desincentiven prácticas ilegales (por ejemplo, la comercialización de productos forestales).
  - Promover estrategias de financiamiento para que los gobiernos locales cuenten con capacidades técnicas para

el ordenamiento y manejo integrado de los recursos naturales.

- Promover la integración de esfuerzos en torno a objetivos comunes en ámbitos multinacionales, tales como la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano<sup>27</sup>.

Por último, hay que enfrentar los retos del cambio global, lo que conlleva el reordenamiento de las prioridades y enfoques de trabajo y la necesidad de que:

- Los gobiernos y actores locales asuman sus responsabilidades con respecto al control de emisiones.
- Se realicen análisis de las oportunidades y los riesgos asociados al cambio climático para los sistemas productivos de la agricultura<sup>28</sup>.
- Se genere información y análisis sobre los retos de la generación

de emisiones por actividades agropecuarias, la ganadería, la deforestación y las quemas.

- Se evalúen las políticas e incentivos a la producción de biocombustibles, tomando en cuenta tanto sus impactos positivos (reducción de gases de efecto invernadero, generación de empleo rural y diversificación de la matriz energética, entre otros) como sus posibles impactos negativos (deforestación, sustitución de cultivos destinados a la alimentación u otros fines, incremento del consumo de agua y otros tipos de energía, entre otros).
- Se evalúen los riesgos que el cambio global implica para las funciones ambientales de los ecosistemas que garantizan el ciclo hídrico que permite disponer de agua para las actividades humanas esenciales.

### *Desafíos de la gobernabilidad del desarrollo agrícola y rural*

A nivel general, para fortalecer la gobernabilidad en los territorios rurales es indispensable:

- Fortalecer el mercado como un instrumento que genera posibilidades de crecimiento de la economía agrícola y la no agrícola.
- Aumentar las capacidades y oportunidades de los productores agroindustriales (y de los agricultores familiares) para que se integren de mejor manera a los mercados internacionales y puedan obtener más beneficios del comercio

y el surgimiento de nuevos nichos de mercado.

- Mejorar la distribución de los beneficios a lo interno de las cadenas agroalimentarias.
- Aumentar la participación de la ciudadanía tanto en la formulación como en la implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, una de las principales variables que ha contribuido a no alcanzar el equilibrio sano entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en los territorios rurales ha sido la baja asignación y rentabilidad de las inversiones rurales realizadas por el Estado y los entes privados y financieros. Aparte de que el flujo de recursos hacia la agricultura y los territorios rurales ha sido uno de los menores en comparación con el resto de sectores de la economía, la rentabilidad de los recursos invertidos ha sido realmente baja. Ante esto, los desafíos más importantes son:

- Mejorar el gasto público rural, para lo cual se requiere:
  - Promover sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público que permitan mejorar su gestión y rentabilidad.
  - Promover que el gasto público en el sector rural-agrícola sea acorde con su importancia relativa real en las economías nacionales.

- Lograr que la distribución del gasto público esté regida por parámetros de eficiencia que incentiven la formación de activos naturales, físicos, financieros, humanos, sociales, políticos e institucionales; solo de esta manera dicho gasto contribuirá a reducir la cantidad de pobres rurales y a aumentar su participación en los beneficios resultantes del crecimiento económico.

- Incrementar el financiamiento rural. Esta tarea requiere que:
  - Gobiernos, organismos financieros privados y organismos multilaterales de financiamiento, trabajen juntos para desarrollar mecanismos alternos de financiamiento que combinen la accesibilidad (cumplimiento de requisitos por parte de los productores agrícolas) con bajos costos de los recursos (bajas tasas de interés).
  - Los nuevos instrumentos desarrollados no solo sean atractivos para los inversionistas y prestamistas, sino que también se adecuen a las condiciones de los productores-comerciantes, los cuales muchas veces solo cuentan con respaldos tales como flujos de caja, inventarios y activos de baja liquidez.

- Se desarrollen esquemas financieros innovadores, hechos a la medida de cada agrocadena, sector y producto agropecuario.
- La creación de nuevos instrumentos tome en cuenta la captación de fondos por emisión de títulos valores que puedan negociarse mediante cotización pública o vía contratos privados de participación o préstamo, que sirva para resguardar a los inversores del riesgo por mal manejo de fondos por parte del desarrollador del proyecto agrícola, o de una potencial quiebra y pérdida de los activos.

# Notas y bibliografía

- <sup>1</sup> Este documento es el resumen ejecutivo de un documento que muestra mayor detalle, el cual puede consultarse dirección: <http://www.iica.int>
- <sup>2</sup> Estudios realizados por el IICA destacan la subvalorización de la contribución de la agricultura a la economía y de la importancia de lo rural que hacen las estadísticas oficiales, porque estas solo registran los aportes de la fase primaria de la producción. Los estudios del IICA demuestran que, reconsiderando la forma en cómo se conceptualiza la agricultura para verla en una forma más holística, la contribución real se incrementa significativamente. Estudios del Banco Mundial, de la OIT y otros realizados en varios países coinciden con esa conclusión. Para mayor información ver: a) IICA 2004. Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía. San José, CR; b) Arias, J.; Trejos, R.; Vallejo, S. 2006. Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura del Ecuador. Quito, IICA; c) Ferranti et al. 2005. Más allá de la ciudad. Banco Mundial, Washington D.C.; y d) OIT. 2005. World Employment Report 2004-2005. Ginebra.
- <sup>3</sup> Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.
- <sup>4</sup> Comprende países europeos no miembros de la Unión Europea (UE-25).
- <sup>5</sup> Para aproximar la competitividad del comercio agrícola se utiliza el indicador de la ventaja comparativa revelada (VCR), el cual busca medir la ventaja comparativa de forma indirecta a partir de los flujos comerciales. Esto se logra al presumir la existencia de una relación entre la ventaja comparativa y el patrón de los flujos del comercio internacional; si un país exporta un producto a un mercado específico es porque posee ventaja comparativa en ese producto y lo importa si posee desventaja comparativa. . Para más detalle sobre el indicador, referirse a: Arias y Segura. 2004. Índice de ventaja comparativa



revelada: un índice del desempeño y de la competitividad productivo-comercial de un país. IICA.

- 6 Proyecciones del Instituto de Investigación en Políticas Agrícolas y Alimentarias (FAPRI- Universidad del Estado de Iowa).
- 7 Ver European Commission. MAP Monitoring Agri-trade Policy, No. 01-07, Mayo 2007.
- 8 Ídem.
- 9 De acuerdo con la sesión #74 de mayo del 2006 de la OIE.
- 10 Archivo de noticias. Disponible en la página web [www.ecampo.com](http://www.ecampo.com) Accesado el 2 de junio de 2005.
- 11 Vacarezza, L., 2002. Argentina volverá a exportar carne vacuna a Europa. Publicado en Mercados ganaderos. SAGyPA. Disponible en [www.mecon.sagypa.gov.ar](http://www.mecon.sagypa.gov.ar) Consultado el 6 de junio de 2005. [www.mecon.sagypa.gov.ar](http://www.mecon.sagypa.gov.ar)
- 12 Las definiciones de pobreza y de indigencia son las mismas utilizadas por la CEPAL en sus panoramas sociales anuales (por ejemplo, CEPAL 2004). Los datos se obtienen mediante encuestas de hogares. Los términos “indigencia” y “pobreza extrema” son sinónimos, y se refieren a una situación en la que las familias no disponen de suficientes ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos.
- 13 CEPAL. 2006. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- 14 De Ferranti et al. 2003. Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? Banco Mundial.
- 15 CEPAL. 2006. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- 16 Para que un evento sea categorizado como “desastre”, debe cumplir con al menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas muertas, 100 personas reportadas afectadas, declaración de un estado de emergencia y llamado de asistencia internacional <http://www.em-dat.net/>

- <sup>17</sup> De acuerdo con lo planteado en el seminario “Educación para la Población Rural (EPR) en América Latina: Alimentación y Educación para Todos”, realizado por la FAO, el IPE y la OREALC, Santiago de Chile, 2005.
- <sup>18</sup> De acuerdo con la “Evaluación de Ecosistemas del Milenio”, aproximadamente el 60% de los servicios ecosistémicos evaluados (15 de 24) está en proceso de degradación o usado de manera no sostenible.
- <sup>19</sup> Por ejemplo, el Marco Regulatorio de la Biotecnología y Ley Nacional para la Recuperación de la Ganadería Ovina (Argentina); el Programa de Modernización de la Flota de Tractores, Implementos Asociados y Cosechadoras, Premios por Desagüe de Productos e Instrumentos de Financiamiento para el Agronegocio (Brasil); la Bonificación a la Forestación y Trabajos de Recuperación de Suelos Degradados, el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados, el Seguro Agrícola y Programa de Subsidio al Seguro Agrícola, los Proyectos Asociativos de Fomento y la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias (Chile), el Proyecto de Conservación de Suelos y Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales (Paraguay), el Fondo de Financiamiento y Recomposición de la Actividad Arrocera, el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera y la Política de Desarrollo Forestal (Uruguay).
- <sup>20</sup> En el documento general se incluye un análisis del Índice de Orientación Agrícola (IOA), que expresa de qué modo el gasto agrícola del Estado refleja la importancia de este sector en la economía nacional (IOA=1 significa que el país está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nación). Se estima que para ALC fue cercano a 0,70 en el período 1996-2001.
- <sup>21</sup> Kjöllnerström, M. (2004). Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina. Serie Desarrollo Productivo N° 155, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- <sup>22</sup> FAO. 2007. Resumen de la conferencia “Financiamiento de las Cadenas Agrícolas de Valor”. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

- 23 INTA Argentina. 2000. Publicación Técnica 92. Consulta en junio 2007. [http://rafaela.inta.gov.ar/publicaciones/misc\\_92\\_10.htm](http://rafaela.inta.gov.ar/publicaciones/misc_92_10.htm). Mayo
- 24 Cline, William R. 2007. "The Doha Round, Agriculture, and the Developing Countries", Center for Global Development and Peterson Institute for International Economics. Conferencia presentada en Outlook USDA, 2007.
- 25 World Meteorological Organization and United Nations Environment Programme. 2007. Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático IPCC.
- 26 IPCC, Impacts, Adaptation and Vulnerability, p. 8.
- 27 Iniciativa multinacional de conservación de recursos naturales propiciada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
- 28 El incremento esperado de la temperatura influirá en el rendimiento de las cosechas, pues al alterar las zonas de crecimiento óptimo de los cultivos, también alterará el hábitat de plagas y enfermedades de importancia económica para cultivos y especies animales. Como resultado del aumento de las temperaturas, las zonas en las cuales actualmente los cultivos individuales o monocultivos funcionan mejor, debido a ciertas condiciones climáticas, podrían modificarse y promover una pérdida de producción.