

Estructura y tenencia de la tierra agrícola en América Latina y el Caribe

GERMÁN ESCOBAR

MARZO 2016

- Los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen una estructura agraria considerada entre las más inequitativas del planeta. Una de las expresiones claras de la heterogeneidad de ALC se puede leer en la estructura agraria en sí misma y en cuanto presenta una gama de condiciones que combina las formas de tenencia, el tamaño de las explotaciones, los regímenes climáticos, la calidad de los suelos y elementos de tanta importancia como la disponibilidad de riego para la producción. Al mismo tiempo, la estructura agraria del subcontinente comparte algunos elementos que se relacionan con la concentración de la tierra y otros recursos del sector rural en pocas manos, un alto grado de inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y usos del recurso que configuran indicadores de baja productividad.
- Las consecuencias de estos fenómenos sobre la agricultura y la producción de alimentos son considerables. Asimismo, los productos consumidos en la región se producen, en su gran mayoría, en las pequeñas explotaciones que se ven amenazadas por la tendencia actual a la concentración de tierras.



Índice

■ Del latifundio a la fragmentación	3
■ La reforma agraria en la región	4
■ La inseguridad jurídica	4
■ Entre tierras públicas y extranjerización	5
■ Los procesos de concentración	5
■ La inversión extranjera	5
■ Bibliografía	7



Del latifundio a la fragmentación

A principios de la década de 1960, la estructura bimodal se concentraba entre las grandes y las pequeñas explotaciones. El latifundio en ALC

representaba aproximadamente 5% de las explotaciones agrícolas, pero controlaba cerca de 80% de la tierra, en tanto que el minifundio controlaba solo 5% de la tierra aunque representaba más de 75% de las unidades agrícolas. En la actualidad la

Cuadro 2

Tabla 1. Proporción de tierra en predios pequeños e índice de concentración de la tierra (índice de Gini)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE								
País	Tierra agrícola (miles de hectáreas)	Número de fincas (miles)	Criterio utilizado para definir las fincas pequeñas	Número de fincas pequeñas	Fincas pequeñas como % del total de fincas	Tierra agrícola en fincas pequeñas (miles de hectáreas)	% de la tierra agrícola en fincas pequeñas	Índice Gini más reciente y su tendencia*
Argentina	174.808	297	< 200 ha	207	69,7	10.099	5,8	0,83
Barbados	20	17	Def. del gobierno	17	100,0	5	25,0	0,94
Bolivia	36.819	439	< 10 ha o colectivas	420	95,7	17.500	47,5	-
Brasil	329.941	5.175	Ley 11326	4.368	84,4	80.250	24,3	0,86
Chile	30.443	278	< 20 ha	206	74,1	1.148	3,8	0,91
Colombia	50.705	2.022	< 20 ha	1.585	78,4	7.102	14,0	0,88
Costa Rica	3.070	101	Definición del gobierno	89	88,1	750	24,4	0,67
Cuba	6.620	-	-	-	-	1.787	27,0	-
Ecuador	12.355	843	< 20 ha	712	84,5	2.481	20,1	0,8
El Salvador	928	396	< 2 ha	325	82,1	269	29,0	0,58
Guatemala	3.750	830	< 3,5 ha	719	86,6	610	16,3	0,84
Guyana	1.675	25	< 5 ha	22	88,0	150	9,0	-
Haití	1.779	1.100	<1.8 ha	990	90,0	950	53,4	-
Honduras	3.160	317	< 5 ha	228	71,9	379	12,0	0,66
Jamaica	407	229	< 1 ha	180	78,6	48	11,8	-
México	112.349	5.549	Ejidotes y comunidades indígenas	4.211	75,9	40.793	36,3	0,63
Nicaragua	6.254	269	< 35 ha	188	69,9	1.547	24,7	0,86
Panamá	2.769	249	< 2 ha y colectivas	163	65,5	230	8,3	0,75
Paraguay	31.087	290	< 20 ha	242	83,4	1.340	4,3	0,94
Perú	38.742	2.260	< 5 ha	1.754	77,6	2.268	5,9	0,86
Puerto Rico	271	16	< 19,7 ha	14	87,5	61	22,5	0,77
Uruguay	16.420	57	< 100 ha	36	63,2	920	5,6	0,84
Venezuela	27.074	423	< 20 ha	296	70,0	1.445	5,3	0,88
Subtotal para países con información completa	891.446	21.182	-	16.972	80,1	172.132	19,3	-
Estimación para países con información incompleta	2.868	1.151	-	922	80,1	554	19,3	-
TOTAL	894.314	22.333	-	17.894	80,1	172.686	19,3	-

Notas:

Cifras sobre tierra agrícola extraídas de FAOSTAT

Países con información incompleta: Aruba, Bahamas, Belice, Bermuda, Islas Caimán, Dominica, República Dominicana, Guyana Francesa, Granada, Guadalupe, Martinica, Surinam

* 0 = equidad y 1 = inequidad

Fuente: GRAIN, 2014.



heterogeneidad en los países se mantiene y la dinámica de la tenencia no es similar en todos ellos (Soto Baquero & Gómez, 2012).

La estructura agraria de ALC se ha modificado a lo largo del tiempo y hoy presenta una condición diversa y contrapuesta en los países de la región: los datos indican que existe una progresiva tendencia a la fragmentación y minifundización en algunos países, al tiempo que se constata la existencia de procesos de concentración de tierras en otros (v. tabla 1)

Entre los países que han experimentado un aumento de la fragmentación de sus tierras sobresale México, donde entre 1991 y 2007 hubo un aumento de 7,8% en el número de explotaciones. Esta tendencia también se presenta en países del Caribe. En Jamaica, entre 1996 y 2007 el número de explotaciones de superficie menor a una hectárea aumentó en 9,8%, lo que representa 66,4% del total de fincas. La tendencia contraria se observa especialmente en algunos países del Cono Sur. En Brasil, el número de explotaciones disminuyó 10,7% entre 1985 y 2006. En Argentina también se reduce el número de explotaciones en 20,8% entre 1988 y 2002. Chile también registra una disminución de 6,4% en el número de explotaciones entre 1997 y 2007. En Uruguay, la reducción es de 21,4% en el periodo 2000-2011. Las disminuciones experimentadas en estos últimos países han sido principalmente en las explotaciones de tamaño pequeño, lo que significa que esta tendencia a la disminución podría concentrarse en el rango de la agricultura familiar, a favor de las explotaciones de tamaño mediano y grande (Díaz-Bonilla, Saini, Creamer, & Henry, 2013).

Especialmente llamativos son los valores y la tendencia del índice de concentración de tierra para algunos países (v. última columna de la tabla 1). En general, todos los valores del coeficiente son muy altos, lo que muestra la gran concentración de la tierra (de hecho, 12 países de los 23 con información completa presentan valores del índice de Gini iguales o superiores a 0,8; 1,0 significa un grado de concentración total). Entre los países que registran una tendencia a incrementar el índice, todos tienen valores superiores a 0,8.

La reforma agraria en la región

Es importante mencionar que los intentos por llevar a cabo alguna reforma agraria en ALC tuvieron resultados bastante discretos. Los procesos de mayor intensidad fueron los originados en revoluciones (México y Bolivia). Algunos procesos más agudos (Guatemala, Chile, Perú, Nicaragua y El Salvador) consiguieron en su momento transferencias significativas de tierras de grandes terratenientes a familias de campesinos, pero hoy difícilmente se reflejan en los valores del índice de concentración, que, por lo demás, ignora características de calidad, disponibilidad de agua o localización geográfica que afectan directamente la capacidad productiva y de inserción en los mercados. Los programas de reforma agraria en los demás países tuvieron resultados aún más discretos y sin mayor incidencia en los índices de concentración.

La inseguridad jurídica

Uno de los problemas de mayor incidencia en ALC es la irregularidad de la tenencia de la tierra: en la mayoría de los países –con énfasis notorio en los países del Caribe y Centroamérica– una gran proporción de las explotaciones no posee títulos de propiedad. Esta circunstancia afecta la inversión y el acceso a crédito, genera conflictos sociales, afecta la adecuada gestión de los recursos naturales e impide elaborar adecuados planes de ordenamiento territorial, entre otras limitaciones. Algunas estimaciones señalan que alrededor de 50% de los agricultores de la región no tienen títulos seguros y tampoco existen registros catastrales completos ni confiables en la mayoría de los países, lo que tiene efectos directos en el mercado de tierras y en el sistema contributivo fiscal (CEPAL, FAO, IICA, 2013).

Es importante tener en cuenta que en la discusión sobre la propiedad y el acceso seguro a la tierra existe el peligro de suponer que son los títulos el mejor medio para garantizar el acceso y considerar que tal acceso necesariamente trae la estabilidad que generará la capacidad productiva o empresarial sobre la tierra, en línea con las teorías de desarrollo o de soberanía alimentaria (Edelman, y otros, 2014).



Entre tierras públicas y extranjerización

Una característica sobresaliente de la tenencia de la tierra en el Caribe es el predominio de propiedades estatales en la mayoría de los países. El Estado heredó las propiedades de los antiguos gobernantes coloniales o adquirió los recursos durante los intentos de reforma agraria. Dado que la seguridad de la tenencia de la tierra es un factor crucial para romper el círculo de pobreza rural, los gobiernos del Caribe trabajan en programas que incluyen registro de propiedades, tenencia segura, privatización e individualización del derecho a la tierra (CEPAL, FAO, IICA, 2013).

No es posible dejar de mencionar un creciente fenómeno de acumulación de tierras en varios países de ALC, y que ya se identifica en la bibliografía como concentración y extranjerización de la tierra. Se trata de la adquisición significativa de tierras mediante capitales nacionales —en algunos casos herederos de terratenientes del siglo XX y del no muy lejano régimen de la hacienda— por parte de grupos financieros que buscan tomar ventaja de la creciente demanda actual y proyectada de alimentos, o el acaparamiento de tierras mediante inversiones de países de otros continentes, así como de las nuevas potencias económicas latinoamericanas. Específicamente, en países como Brasil, Argentina y Chile, las inversiones privadas comienzan a ejercer presión sobre la tierra y sobre los pequeños propietarios (Wiener, 2011).

Los procesos de concentración

En el trabajo de Elisa Wiener (2011) se distinguen cuatro procesos de concentración, según el objetivo de explotación de la tierra: a) la concentración para fines agrícolas, principalmente para la producción de alimentos por parte de los agonegocios; b) la concentración para la producción de agrocombustibles; c) la concentración para el desarrollo de industrias extractivas y d) la concentración para fines forestales. La concentración con fines agrícolas es un modelo de inversión diferente del de las tradicionales empresas dedicadas a agronegocios y plantaciones. Se enfoca no solo en ganancias esperadas por la satisfacción de una demanda creciente; también incluye decisio-

nes de inversión de gobiernos que han definido una agenda de políticas en torno del problema alimentario, y que están invirtiendo fuertes sumas en países de ALC para implementar sus estrategias.

Según un trabajo de Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), en la agricultura comercial, la concentración de la tierra es una especie de requisito para alcanzar la escala y la forma de organización de la producción que requiere la modernización de la agricultura, así como el manejo y la conservación de los recursos naturales (Soto Baquero & Gómez, 2012). Los mismos autores encuentran relación entre la dinámica del mercado de la tierra y variables relacionadas con las exigencias de las cadenas de valor, la tecnología disponible y la organización de los procesos en los diferentes eslabones de la cadena, que hacen que la propiedad de la tierra cumpla un papel más bien secundario porque el papel central lo tienen los modelos de organización y de gestión, así como la aplicación de tecnologías modernas de información.

La inversión extranjera

Los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) reciben la mayoría de las inversiones de las grandes corporaciones y de los países asiáticos. Según un análisis de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo y el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Wiener, 2011), en Argentina, Brasil y en menor medida Paraguay, se asientan dos de las más grandes multinacionales que participan en la producción de oleaginosas, trigo, maíz, soja, harinas, aceites, agrocombustibles, arroz, azúcar, algodón, cítricos y etanol. Agrega la publicación que no sería casualidad que se trate de una subregión con una altísima concentración de la tierra: Paraguay es el país con mayor concentración en América Latina, con un índice de Gini de 0,94, seguido por Brasil (0,86) y Uruguay (0,84) (Wiener, 2011).



En la tabla 2 se muestran algunos rasgos de la inversión extranjera en países latinoamericanos en los dos últimos años, tanto por países de procedencia como por los grupos financieros que ha-

cen las inversiones. Predominante es la inversión en la producción de oleaginosas (soja), granos, pero también en ganadería en Argentina y Brasil (GRAIN, 2014).

Tabla 2

Inversión extranjera agrícola en ALC

Países	Quiénes invierten	Países de destino	Tipo de producción
	Gobierno, sector privado	América del Sur	Soja
China	Suntime International Techno-Economic Cooperation	Cuba México América del Sur	Arroz
Países del Golfo	De gobierno a gobierno	Brasil	Productos alimenticios básicos
India	Sector privado	Argentina Uruguay Paraguay Brasil	Semillas oleaginosas, legumbres, posiblemente cereales y etanol
Japón	Mitsui	Brasil	Soja, maíz
	Sector privado	América del Sur	
Arabia Saudí	Gobierno, sector privado		Alimentos
Corea del Sur	Gobierno	Argentina	Ganado
Emiratos Árabes Unidos	De gobierno a gobierno	América del Sur	Alimentos
	Dexion Capital (Reino Unido)	América Latina	
Grupos internacionales	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial)	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	
	Louis Dreyfus (Holanda) Calyx Agro (subsidiaria de Louis Dreyfus)	Argentina Brasil Cono Sur	Soja, maíz, algodón, posiblemente ganado

Fuente: GRAIN, 2014.



Bibliografía

CEPAL, FAO, IICA. (2013). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe: 2014*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/019/i3702s/i3702s.pdf>

Díaz-Bonilla, E., Saini, E., Creamer, B., & Henry, G. (2013). *Better to be Foresighted than Myopic: A Foresight Framework for Agriculture, Food Security, and R&D in Latin America and The Caribbean*. Cali, Colombia: Centro Internacional para la Agricultura Tropical (CIAT). Obtenido de http://ciat.cgiar.org/wp-content/uploads/2012/11/Better_to_be_Foresighted_than_Myopic.pdf

Edelman, M., Weis, T., Baviskar, A., Borras Jr, S., Holt-Giménez, E., Kandiyoti, D., & Wolford, W. (2014). Introduction: critical perspectives on food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 911-931.

GRAIN. (2014). *Hambrientos de tierra: los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial*. Obtenido de <https://www.grain.org/es/article/entries/4956-hambrientos-de-tierra-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-alimentan-al-mundo-con-menos-de-un-cuarto-de-la-tierra-agricola-mundial>

Soto Baquero, F., & Gómez, S. (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y El Caribe: concentración y extranjerización*. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/019/i2547s/i2547s.pdf>

Wiener, E. (2011). *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual. Presiones comerciales sobre la tierra*. Roma, Italia: ILC-CIRAD-CISEPA. Obtenido de http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf



Autor

Germán Escobar

Doctor en economía agrícola y licenciado en sociología. Es especialista en desarrollo rural, y estudia en particular la relación entre la pobreza y el manejo de los recursos naturales.

Responsable

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert
Defensa 1111, 1º A | C1065AAU
Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Caroline De Gineste
Coordinadora del proyecto sobre Agricultura y Alimentos
cdegineste@nuso.org
Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871
www.nuso.org

Nueva Sociedad

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.

No está permitido ningún uso comercial de los medios editados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin consentimiento de la FES por escrito.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente son las de la Fundación Friedrich Ebert.