

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Franco Viciani
Kostas G. Stamoulis
Alberto Zezza

Franco Viciani y Alberto Zezza son consultores y Kostas G. Stamoulis economista jefe, División de Agricultura y Análisis del Desarrollo Económico (ESA), FAO, Roma.

1. INTRODUCCIÓN

La primera etapa del ejercicio CUREMIS fue una encuesta realizada entre las autoridades políticas regionales y subregionales y entre personal destacado del Departamento Económico y Social de la FAO. La encuesta se basó en el cuestionario que se les distribuyó y estaba estructurada en torno a “las principales tendencias que afectan los alimentos, la agricultura y el desarrollo rural” identificadas en el proceso de elaboración del Marco Estratégico de la FAO, a saber:

- cambios en el papel y funciones del Estado y sus implicancias en materia de alimentación, agricultura y desarrollo rural.
- liberalización del comercio, globalización y creciente dependencia de los bloques regionales.
- persistencia de la pobreza, aumento de la desigualdad, inseguridad alimentaria y permanente riesgo de emergencia.
- crecimiento demográfico, urbanización y cambios asociados en la demanda agrícola; creciente presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente, investigación y desarrollo de tecnologías y desigualdad de acceso.

Luego, las unidades de la Sede Central de la FAO y algunos expertos independientes revisaron y comentaron un resumen consolidado de respuestas al cuestionario. El resultado del proceso se resume en este capítulo. Su contenido está diseñado para reflejar, en la forma más fiel posible, las opiniones expresadas por el personal destacado de la FAO. Los comentarios formulados por las unidades de la FAO y los expertos independientes se han empleado principalmente con el fin de introducir conceptos y temas de discusión.

Se ha procedido de esta forma con el objeto de presentar las opiniones de quienes tratan a diario los problemas a nivel de país. El personal de las oficinas regionales y subregionales de la FAO tienen acceso a la formulación de políticas en los países de su región, y, por ende, están en

buena situación para “sentir el pulso” de lo que, según los gobiernos, constituyen temas importantes que requieren de mayor información o análisis para formular y adoptar, sobre cimientos sólidos, decisiones de política. Se cree que en esta forma es posible lograr un propósito útil al realizar una función de intermediario entre las necesidades percibidas de política gubernamental y la comunidad de organismos normativos, por un lado, y los programas de instituciones académicas y de investigación (incluidas organizaciones internacionales) por el otro. En otras palabras, difundir la visión al nivel operacional de los problemas de política puede fomentar las comparaciones con la forma en que dichos problemas son vistos desde una perspectiva más académica o bien mediante ejercicios similares realizados por otras organizaciones (por ejemplo el IFPRI). Se espera que dicha comparación pueda resultar en fructíferas indicaciones para nuevas políticas y trabajos de investigación en el campo económico.

El objeto general de CUREMIS es proponer a la comunidad de investigadores dentro y fuera de la FAO una serie de temas que merezcan un análisis económico adicional. No obstante, el objetivo específico de la encuesta, resumida en este capítulo, no es efectuar una revisión “actualizada” de los temas de investigación. Más bien, se espera que la encuesta proporcione ideas e incentivos para la investigación, algunos de los cuales serán explorados en publicaciones de CUREMIS posteriores, editadas en forma bianual por la FAO.

Evidentemente, muchos de los temas propuestos por quienes respondieron el cuestionario de la FAO han sido objeto de investigaciones más o menos acabadas. El que hayan sido mencionados puede tener diversos significados: por ejemplo, que los resultados de la investigación no han sido difundidos en forma adecuada y, por ende, deban ser objeto de mayor publicidad; o que no hayan sido debidamente entendidos a nivel operacional y, en consecuencia, deban ser explicados en términos más claros y se deba ahondar el análisis de sus implicancias operacionales. De hecho, puede ser que la investigación se haya realizado a niveles muy abstractos, sin referencia directa a las prescripciones de políticas pertinentes; o que los resultados de la investigación no reflejen fielmente

la realidad específica de los países y, en consecuencia, deban ser adaptados a distintos casos y distintas regiones, países, realidades locales o grupos específicos de gente. o bien que se hayan probado las respectivas prescripciones de políticas, pero que no hayan dado los frutos esperados, posiblemente debido a que, después de todo, no eran tan buenas, o a una capacidad de implementación inadecuada, ineficiencia, presiones de grupos de intereses personales, corrupción, etc. Además, puede existir confusión con respecto a las implicancias de las políticas de distintos paradigmas en conflicto o incompatibles entre sí, lo que genera perplejidad y, en varios casos, inacción o cambios de dirección a medio camino durante la fase de implementación.

Salvo raras excepciones, no se ha intentado llenar las “lagunas” existentes en las respuestas al cuestionario. Dichas lagunas pueden proporcionar interesantes indicaciones (como las antedichas) respecto de las diferencias de percepción entre las autoridades encargadas de la formulación de políticas y quienes investigan las políticas en instituciones académicas y brindar acceso más fácil, exacto y completo a la literatura actual en los temas pertinentes.

Otra palabra de advertencia sobre las limitaciones de la encuesta: si bien la amplia definición de “agricultura” incluye a la industria pesquera y silvícola, estas dos áreas no fueron abordadas específicamente en el cuestionario. Por consiguiente, el resumen contiene unos cuantos comentarios “al pasar” sobre éstas. Se espera que pronto se realice un ejercicio similar con respecto a estos dos importantes subsectores.

La secuencia de temas es distinta de la contemplada en el Marco Estratégico de la FAO, principalmente debido al deseo de reflejar la importancia relativa que los entrevistados otorgaron a los distintos bloques de temas. Así, la segunda sección de este capítulo aborda el tema de la pobreza y la inseguridad alimentaria, los que fueron considerados por entrevistados y comentaristas como los problemas más cruciales y urgentes. La tercera sección trata las reformas orientadas al mercado y la cambiante función del Estado, y la cuarta sección, la globalización y el comercio internacional. La quinta sección se refiere a

las últimas dos áreas cubiertas en el cuestionario: las presiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente y la investigación y tecnología.

Huelga decir que todas las áreas anteriores poseen una estrecha interconexión. Por consiguiente, algún tema puede aparecer, con ligeras variaciones, en distintas subsecciones. En gran medida, era inevitable y se prefirió incurrir en algunas repeticiones y no correr el riesgo de omitir importantes puntos surgidos bajo los distintos encabezados de la encuesta.

2. POBREZA, DESIGUALDAD E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria son los problemas más cruciales y persistentes a los que debe enfrentarse la humanidad. Su mitigación es - o al menos debiera ser - elemento central de cualquier esfuerzo significativo de desarrollo. Actualmente, las organizaciones internacionales y los estudiosos del desarrollo muestran un renovado y generalizado interés en el tema de la pobreza. Esta inquietud se ve acrecentada por la convicción de que el ritmo de avance hacia la erradicación de la pobreza y la inseguridad alimentaria dista mucho de ser satisfactorio. Y diverge enormemente de los compromisos y metas acordados por las diversas conferencias internacionales realizadas en los últimos años.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, realizada en Copenhague en 1995, los países participantes se comprometieron a erradicar la pobreza “como un imperativo ético, social, político y moral de la humanidad” y a eliminar la pobreza extrema dentro de las primeras décadas del siglo XXI. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, efectuada en Roma en 1996, los líderes de 186 países asumieron el solemne compromiso de disminuir a la mitad el número de personas hambrientas hacia el año 2015.

No obstante, las estimaciones recientes sobre la pobreza indican que el logro de dichos objetivos puede muy bien ser irreal si no se revierten las tendencias actuales. El *Informe sobre Desarrollo Humano* preparado

por el PNUD en 1999 señala que “más del 80% de los países aún tienen un ingreso per cápita inferior al que tenían una década atrás, o más”. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/1* del Banco Mundial estima que el número de personas que viven con un ingreso inferior a un dólar diario en el mundo en desarrollo asciende a un total de mil doscientos millones, cifra ligeramente superior a la de la década anterior. De éstos, se estima que 522 millones se encuentran en el sur de Asia y 291 millones en los países africanos del Subsahara, lo que representa, 40% y más de 46% de la población total respectiva.

Con respecto a una de las más severas manifestaciones de la pobreza, es decir, la falta de nutrición adecuada y de acceso a los alimentos, la FAO, en *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 1999*, estima que el número de personas desnutridas en el mundo en desarrollo ha disminuido en 40 millones desde 1990/1992, alcanzando una cifra aproximada de 790 millones. Sin embargo, “en la primera mitad de la década, un grupo compuesto por sólo 37 países logró reducciones de 100 millones de personas. En el resto del mundo en desarrollo, el número de personas que padecen de hambre aumentó en casi 60 millones”. Lo que resulta aún más preocupante es que “si no se aumenta el ritmo de avance, en el 2015, en los países en desarrollo, más de 600 millones de personas continuarán yéndose a dormir con hambre. Para lograr el objetivo establecido en la Cumbre, se requiere de un ritmo de avance mucho mayor”.

Otro tema importante es la desigualdad, que ha aumentado significativamente en muchos países en desarrollo y países en transición en los últimos veinte años, más o menos. Existe una creciente inquietud de que las metas de reducción de la pobreza en el mundo no puedan cumplirse sin efectuar cambios muy significativos en la distribución del ingreso. La desigualdad nacional se ha visto acompañada por una creciente desigualdad entre los países, en el contexto de una mayor polarización de la riqueza, es decir, entre los países más ricos y más pobres del planeta.

En lo que respecta a los alimentos, la agricultura y el desarrollo rural, las principales inquietudes son cómo puede la agricultura y el desarrollo

rural contribuir a erradicar la pobreza y cómo pueden las familias y personas pobres acceder a los alimentos que requieren. No obstante, es evidente que la pobreza y la inseguridad alimentaria no pueden ser abordados desde un punto de vista puramente sectorial. Por ende, los correspondientes temas de política e investigación que se mencionan en este texto - si bien se concentran principalmente en la agricultura y el desarrollo rural - deberán inevitablemente abordar temas distintos de la agricultura *strictu sensu*.

Dada la amplia gama de temas que pudieran ser importantes, este capítulo introductorio se limitará a mencionar someramente algunos de los que presentaron mayor interés para el personal de las oficinas regionales y subregionales de la FAO consultadas durante el ejercicio CUREMIS y que fueron comentados dentro y fuera de la FAO. Los capítulos siguientes analizarán en mayor detalle una selección de temas.

En relación con la pobreza e inseguridad alimentaria, los temas de investigación se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- dimensiones, características y ubicación (geográfica y social) de la pobreza y la desnutrición;
- factores que contribuyen a la generación de pobreza y a su persistencia o agravamiento;
- medidas políticas que pueden contribuir a su mitigación o erradicación y cambios sociales e institucionales que se requerirían para que las intervenciones de política logren los efectos deseados.

Dimensiones y características de la pobreza y la inseguridad alimentaria

Cualquier intervención significativa destinada a combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria debe partir por identificar precisamente quiénes son los pobres, cuántos son y dónde están ubicados. Si bien la literatura al respecto es extensa y se han acumulado los resultados de la encuesta, los entrevistados consideran que la necesidad de investigación adicional en la materia es permanente.

Además de las indicaciones generales de pobreza e inseguridad alimentaria a nivel mundial, regional y nacional, se requiere información desagregada sobre la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad con el fin de diseñar políticas adecuadas y dirigir las intervenciones al público adecuado. Ello entraña la identificación de distintas categorías de pobres y malnutridos a nivel local y familiar, por sector económico, características ocupacionales, situación social, edad y género (de modo de definir con precisión el alcance de la feminización de la pobreza). Se debe poner especial énfasis en identificar a las personas más vulnerables dentro de cada categoría. Asimismo, se ha recalcado la falta de datos históricos congruentes sobre los cambios que ha experimentado la pobreza y la inseguridad alimentaria y las características de quienes se encuentran en situación de pobreza y de quienes han salido de ella.

Dada la mayor percepción sobre los factores que contribuyen a la pobreza (véase la siguiente sección), además de los factores relacionados con el ingreso se deben controlar otros indicadores de pobreza y privación: desarrollo humano (o falta de éste), acceso a la educación, servicios sociales y diversas fuentes de potenciación y participación en una vida social digna. Ello resulta necesario para captar los múltiples componentes de una vida sustentable y, en consecuencia, sienta las bases para priorizar las necesidades y las intervenciones más efectivas en pos de la mitigación de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida.

Por el momento, estos son factores que gozan de amplia aceptación y que incluso resultan obvios en el discurso sobre la pobreza, pero una cosa es mencionarlos y otra muy distinta es investigarlos, describirlos y cuantificar concretamente cuándo y en qué medida tales condiciones se encuentran vigentes en los distintos contextos sociales. A este respecto, una mayor investigación a nivel nacional y local puede aun efectuar valiosos aportes.

Los entrevistados han dirigido su atención especialmente a la pobreza rural, instando a ahondar la investigación sobre el alcance de la pobreza entre grupos tales como pequeños agricultores sin tierras, pescadores artesanales, trabajadores agrícolas, empleados rurales independientes que

trabajan en el sector informal, minorías étnicas, hogares rurales a cargo de una mujer, así como grupos rurales afectados por calamidades naturales. Se debe investigar con mayor profundidad el tema de la naturaleza de la pobreza en zonas remotas y marginales y en zonas ricas en recursos.

Entre la pobreza urbana y rural existe un estrecho vínculo. En las zonas rurales, la inseguridad de la subsistencia lleva a la población a migrar hacia centros urbanos con la esperanza de obtener mejores condiciones de vida. Las migraciones, tanto a nivel nacional como internacional, así como sus vínculos con la pobreza rural, no han recibido la atención que merecen en la agenda de investigación. Los flujos migratorios deben ser permanentemente monitoreados y entendidos en lo que respecta a su magnitud, composición, tendencias y dirección y, en especial, a las causas subyacentes. Se requiere de un análisis oportuno de sus implicancias en el tema de la pobreza, tanto en las zonas de origen como de destino, sean éstas positivas (fuente de reducción de la pobreza, asignación más eficiente de recursos de mano de obra) o negativas. Estas últimas pueden incluir un posible deterioro (al menos a corto plazo) de las condiciones socioeconómicas en las zonas rurales producto de la emigración de los más capaces, con el consiguiente empobrecimiento de la población rural restante; la incapacidad de las urbes de absorber el flujo de inmigrantes y la presión en los servicios sociales debido al desempleo y subempleo en zonas urbanas y periurbanas.

La acentuación de la desigualdad del ingreso y de las desigualdades sociales, especialmente en las zonas rurales, también debe mantenerse bajo constante supervisión en todos los países. En los países en transición, la relativa novedad del aumento de la desigualdad y el rápido empobrecimiento que generaron los cambios sociopolíticos de la última década incrementan la necesidad de realizar una investigación y monitoreo intensivos. Ello especialmente en vista de la falta de experiencia en el tratamiento de este fenómeno en el contexto de los cambios estructurales e institucionales que se han producido - y continúan produciéndose - en dichos países, los cuales son altamente impredecibles.

La metodología empleada para evaluar las dimensiones de la pobreza y la desnutrición debe mejorarse tanto a nivel agregado como desagregado. Se ha señalado que nunca se ha elaborado un mapa adecuado de la pobreza y que existe una considerable descoordinación entre los organismos competentes en lo que respecta a la medición y tendencias de la pobreza y las correspondientes herramientas analíticas. A este respecto, el Sistema de Información y Cartografía sobre Inseguridad y Vulnerabilidad Alimentarias (SICIVA), exigido por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y que actualmente está siendo implementado en diversos países bajo la coordinación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional, es un paso en la dirección correcta. Los organismos y países en cuestión, con la ayuda de las instituciones de investigación, deben continuar su intento por ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la información recopilada y analizada en el contexto del SICIVA. La interpretación y análisis de indicadores de accesibilidad a los alimentos y los mapas de asignación alimentaria pueden expandirse e incorporarse a un sistema integrado, así como la vigilancia nutricional a nivel de comunidades locales, prestando especial atención a los grupos más vulnerables.

No debe subestimarse la contribución que las técnicas participativas pueden prestar a una evaluación detallada sobre pobreza y desnutrición. La investigación puede impulsar el perfeccionamiento de las metodologías asociadas y favorecer una mayor aplicación de éstas.

Causas de la pobreza, desigualdad e inseguridad alimentaria

Apartarse del análisis del alcance y características de la pobreza y centrarse directamente en las formas de remediarlo es un desvío – demasiado frecuente – que deja de lado un área fundamental de investigación: las causas de la pobreza. Cabe señalar que, al analizar las causas de la pobreza, no se puede evitar un cierto grado de círculo vicioso, pues la pobreza es, a menudo, causa y efecto de muchos de los temas que mencionaron los entrevistados. Parece existir una creciente conciencia (también reflejada en la encuesta) de que este aspecto no ha

recibido suficiente atención y de que ésta puede ser una de las razones de la ineficacia de muchas medidas y programas políticos destinados a mitigar la pobreza.

En la actualidad, es ampliamente aceptado que las principales causas de la pobreza tienen que ver con las dificultades de acceso a la educación y salud, a los recursos productivos (tierras, crédito, mercados, redes de transporte, electricidad, telecomunicaciones), pero también a las instituciones como mercados y redes sociales. Investigar los diversos aspectos y vínculos causales de estas dificultades, de la inadecuada dotación de recursos y deficiencias en la asignación en diferentes situaciones y en grupos sociales específicos representa una prioridad permanente en el campo de la investigación. Esta debe cubrir el análisis de los factores (sociales, institucionales, económicos) que impiden o restringen el acceso a oportunidades de desarrollo humano y formación de capital humano y social, así como a las fuentes de bienestar material. También debe incluir investigaciones en profundidad de la relación costo/eficiencia de la pobreza, la malnutrición y otras formas de privación.

Evidentemente, la guerra y los disturbios civiles son algunas de las principales causas de la pobreza. Se debe prestar mayor atención al evaluar los efectos de los disturbios civiles y conflictos militares en la interrupción de suministro de alimentos y de las actividades económicas, la nutrición y, en general, las fuentes de subsistencia de los grupos vulnerables. Las investigaciones cuyo objeto es especificar los grupos sociales más afectados y las repercusiones que lo anterior tiene en ellos en términos de empobrecimiento, privación y desplazamiento durante y después de la guerra y los disturbios civiles pueden ayudar en el diseño de medidas correctivas eficaces. La investigación puede además contribuir a entender los factores socioeconómicos que han dado o pueden dar origen a disturbios civiles. La pobreza también puede ser la causa, o una de las principales causas, y no sólo la consecuencia, de los disturbios y conflictos civiles.

Una severa calamidad en los países en desarrollo es la rápida difusión del HIV /SIDA, que afecta la vida de millones de personas, particular,

aunque no exclusivamente, en África. Se debe estudiar con detención las repercusiones de la epidemia y de los consiguientes cambios en la estructura demográfica (en especial la participación reducida en los grupos en edad productiva), en aspectos como la disponibilidad laboral para labores de producción agrícola, pobreza, seguridad alimentaria y nutrición a nivel doméstico.

El nexo entre la pobreza y la degradación ambiental debe explorarse en mayor detalle, desde un punto de vista multifacético y en su relación con zonas geográficas y ecológicas específicas y los diversos segmentos de la población que dependen de ellas. Los factores que agravan la pobreza en las llamadas zonas marginales (zonas áridas, semiáridas, montañosas y de laderas, zonas propensas a las variaciones climáticas u otras zonas remotas) también ameritan atención especial. En dichas zonas, pero no sólo en ellas, el problema de la vulnerabilidad de los pobres rurales a las conmociones externas - sean desastres naturales o inestabilidad económica (por ejemplo, de los precios) amerita un análisis caso a caso. Las labores de investigación también deberían abordar las razones del colapso de los mecanismos tradicionales para enfrentar catástrofes en zonas rurales.

La pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria también pueden ser inducidas por las políticas implementadas. Se reconoce que en diversos países, las reformas de política orientadas al mercado adoptadas en las últimas dos décadas han tenido beneficiosos efectos en el crecimiento y, en algunos casos, en la mitigación de la pobreza. No obstante, en muchos países los efectos de la pobreza y desigualdad han sido más controvertidos. Los entrevistados recalcaron con frecuencia la necesidad de que se haga un análisis retrospectivo sobre los frutos de las reformas a las políticas, a fin de identificar las razones por las que han tenido distintos resultados en la reducción de la pobreza. Recalcaron que se debe revisar tanto el contenido de las políticas como las formas en que se implementan, habida consideración de las condiciones – incluidos importantes desequilibrios económicos y déficits fiscales – que estuvieron al origen de las reformas. A continuación se entrega un resumen de algunos de los puntos planteados:

- a) ¿en qué medida las políticas de liberalización del mercado han dado como resultado una desigualdad – incluida la desigualdad por género – en el acceso a diversos factores (conocimiento, información, nuevas tecnologías, activos físicos y otros recursos) y cómo ello afecta la productividad, pobreza y seguridad alimentaria?
- b) ¿se ha agrandado la brecha social en países donde se han implementado reformas económicas por causa de las propias reformas o más bien es el resultado de una implementación incompleta, parcial o sesgada? El proceso de implementación de políticas debe ser objeto de un profundo examen, de modo de determinar hasta qué punto la búsqueda de rentabilidad, la ineficiencia y la corrupción han contribuido, y contribuyen, a distorsionar el destino de los beneficios del crecimiento económico y el cambio de políticas.
- c) La ampliación de la brecha social no fue distintiva de las primeras etapas de crecimiento impulsado por el mercado en el este de Asia. ¿En qué medida puede replicarse el modelo en condiciones sociales e institucionales diferentes? ¿Qué lecciones en materia de mitigación de la pobreza y desigualdad pueden extraerse y aplicarse en otros lugares?
- d) En un sentido más general, los entrevistados frecuentemente se refirieron al tema de las relaciones entre crecimiento y pobreza. Además de la consideración obvia de que el crecimiento es necesario, pero no suficiente, para reducir la pobreza, han llegado a la firme convicción de que se requiere de un análisis más profundo de las condiciones en que el crecimiento económico y, en especial, el crecimiento agrícola podría contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad o, por el contrario, podría coexistir con la exacerbación de las mismas.
- e) Una característica común de las medidas de ajuste ha sido la reducción significativa del rol del Estado. La debilidad institucional del Estado en los países en desarrollo (a diferencia de la amplitud o restricción de sus funciones) es vista, en muchas de las respuestas, como uno de los principales obstáculos para reducir la pobreza. Al analizar las

causas de la pobreza y la desigualdad, debe prestarse la debida atención a este tema. Las citadas debilidades incluyen limitaciones del Estado en cuanto al apoyo de las organizaciones locales y al mejoramiento de las iniciativas de autoayuda de los pobres.

Con un enfoque más específico en el sector agrícola y rural, se han mencionado otros temas que deben ser objeto de investigación, entre otros:

- a) ¿cómo repercuten en la distribución del ingreso en las zonas rurales los cambios estructurales de la agricultura producto de las reformas?
- b) ¿En qué medida – y en qué circunstancias – los aumentos del ingreso agrícola compensan la reducción de la oferta de servicios públicos en zonas rurales, tanto aquellos relacionados con la agricultura (subsidios a los insumos, precios garantizados) y aquellos que no se relacionan directamente con ella (subvenciones a la educación y salud) y, en general, de medidas de bienestar social y redistribución?
- c) ¿Cuál ha sido el efecto de las redes de seguridad y medidas de auxilio destinadas a grupos específicos cuyo fin directo es mitigar la pobreza? ¿Han contribuido realmente a mejorar la condición de los pobres y a darles las herramientas para salir de su condición y promover su plena participación - o son solo paliativos temporales sin un efecto duradero? ¿Cuál ha sido su real cobertura de los grupos meta?
- d) ¿Cuál ha sido la experiencia con los programas de mitigación de la pobreza rural emprendidos con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y los organismos internacionales?
- e) A nivel internacional, ¿cuál es la repercusión en la pobreza y desigualdad de los países en desarrollo de las barreras comerciales (arancelarias y no arancelarias), los subsidios a las exportaciones y otras medidas comerciales discriminatorias adoptadas por los países desarrollados? ¿En qué medida las pérdidas de los países en desarrollo debidas a dichas políticas comerciales son compensadas por la ayuda para el desarrollo?

- f) Caso especial es el de los ex países socialistas, en que el acceso de los grupos más pobres a los alimentos ha emergido como una importante inquietud. La realización de nuevos estudios debería arrojar luces sobre los aspectos de las reformas (en especial en temas agrícolas y de la tierra) y de las estructuras sociales, políticas e institucionales nacionales que han puesto trabas a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria.

Medida de política y cambios institucionales destinados a mitigar la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Una importante inquietud, reflejada en las respuestas a la encuesta, se relaciona con el marco en que se conciben las políticas. En opinión de numerosos entrevistados, la investigación debería abordar el tema de su suficiencia o bien del paradigma de desarrollo económico que dominó la década de los 80 y la mayor parte de los 90 en lo referente a la pobreza. Prima la opinión de que tal paradigma ha mostrado su ineficiencia en términos de manejo. El mismo Banco Mundial, uno de los organismos que lo recomendó con mayor ahínco, ha iniciado un proceso de reformulación y comenzado a introducir correcciones al paradigma identificadas con el consenso de Washington. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001* (que a esta fecha recién se había lanzado) se centra en la pobreza y ofrece elementos adicionales para reflexionar sobre las limitaciones de los enfoques anteriores.

Los dos aspectos más relevantes de las estrategias a favor de los pobres con respecto a los cuales existe consenso general son la inversión en desarrollo humano y un mejor acceso de los pobres a un más amplio conjunto de activos, que incluye los activos físicos y los servicios públicos. Los resultados de la encuesta reflejan esta tendencia.

El desarrollo humano se considera uno de los factores – si no el factor – más decisivos del crecimiento económico y la mitigación de la pobreza. Se percibe el riesgo de que el desarrollo del capital humano y la adquisición de conocimiento e información avance a pasos desiguales. Una de las principales prioridades de la erradicación de la pobreza es la

forma de promover un acceso equitativo a los medios de desarrollo de la capacidad humana. Para orientar y formular políticas, se debe ahondar la investigación cualitativa y cuantitativa sobre la relación entre los componentes del capital humano y la reducción de la pobreza. El análisis debería incluir información desagregada por género.

Tanto para hombres como para mujeres, el desarrollo humano entraña una importante inversión en educación, salud y otros servicios sociales. La investigación puede contribuir proporcionando información, extraída también de la experiencia – exitosa y fallida – en temas tales como las formas de inversión en educación, salud, higiene, etc. Y combinaciones entre ellas que prometen ser más efectivas y eficientes para reducir la pobreza, así como las recomendaciones que se podrían formular para que la asistencia externa desempeñe una función catalizadora en este aspecto.

El desarrollo humano también entraña potenciar y dar más participación a los pobres, principalmente a los pobres rurales. Las interrogantes que pueden plantear las investigaciones se relacionan con políticas, legislación, mecanismos institucionales y programas que pueden mejorar las capacidades organizacionales, ejecutivas, de promoción y liderazgo de los pobres, así como su capacidad de generar ingresos y empleo con su propio esfuerzo? ¿Qué función pueden desempeñar los gobiernos y organizaciones centrales y locales de la sociedad civil en este sentido?

El acceso a activos físicos y servicios es el otro cimiento sobre el que se pueden basar las estrategias de reducción de la pobreza. Los principales temas, extraídos de las respuestas al cuestionario, tratan la forma en que pueden eliminarse las dificultades de acceso a los recursos y la forma de mejorar el acceso de los pobres, particularmente los pobres rurales, a los activos físicos (tierra y capital).

El desafío de la investigación es diseñar intervenciones de política que conviertan la redistribución de los activos en un juego en que todos ganen y en que la inclusión de los pobres pueda generar crecimiento. Dignos de estudio son los casos en que los mismos pobres han participado

en el proceso mediante la creación de “instituciones de acceso” (como mutuales) . Lo mismo puede decirse del análisis de la función que el Estado puede desempeñar en el otorgamiento de respaldo básico a estas organizaciones.

Según la encuesta, la primera prioridad de la investigación en materia de política de redistribución de activos parece ser la definición de modalidades innovadoras de reforma agraria. Las experiencias pasadas incluyen éxitos y fracasos, en aquellas instancias en que la transferencia de tierras se ha efectuado mediante métodos burocráticos y socialmente peligrosos. El dramático aumento demográfico que se espera ocurra en los países en desarrollo hace absolutamente indispensable la búsqueda de nuevas formas. Estas deben prestar debida atención a la viabilidad económica y financiera de las reformas agrarias y la eficiencia del proceso de aprendizaje de los pequeños agricultores a los que supuestamente beneficiarían estas reformas. En los ex países socialistas, la reforma agraria puede tener una importante repercusión en la pobreza si efectivamente se pudiera usar, arrendar o vender el capital suelo.

Resulta prioritario establecer y fortalecer el marco regulatorio e institucional de tenencia de tierras y desarrollo de un mercado de tierras. Ello requiere de estudios comparativos y de una innovadora investigación en el análisis, formulación e implementación de políticas agrarias que, en la medida de lo posible, hagan participar a la comunidad e involucren actividades de cooperación en ordenación de tierras (y aguas). También resultaría útil revisar las experiencias sobre bancos y fondos agrarios, probar y extraer conclusiones del tipo de enfoques que demostraron ser más efectivos y las razones para ello. En la sección V de este capítulo también se abordan aspectos de las políticas agrarias.

El acceso al capital es otro importante factor para mejorar las condiciones materiales de los pequeños agricultores y otros pobres rurales. Un mayor acceso de los pobres rurales al crédito acarrearía importantes mejoras en una amplia gama de servicios financieros, incluidos medios adecuados de ahorro, normas bancarias y de gestión, formas de seguro, uso de innovadoras prácticas financieras que podrían

reducir los costos y riesgos de las transacciones y el apoyo de una variedad de estructuras financieras (formales, semiformales e informales) en el otorgamiento de créditos.

Las iniciativas de microcrédito han sido objeto de un profundo análisis en numerosos estudios de caso. Una comparación y síntesis internacional de las lecciones que se pueden extraer de las iniciativas emprendidas en diferentes países durante la última década, sus ventajas y deficiencias, podría ofrecer una valiosa guía para respaldar tales iniciativas en otros países o áreas. Es necesario pasar del conocimiento general al análisis de mecanismos específicos de implementación, facilitando la toma de conciencia sobre las modalidades prácticas más efectivas de microcrédito enfocado a la seguridad alimentaria.

El tema de la pobreza en zonas con alto y bajo potencial debe tratarse con mayor atención. Si la mayor parte de los pobres se concentra en áreas con bajo potencial, ¿qué tipo de estrategias debe diseñarse para ellos? Los desafíos que deben enfrentar las políticas formuladas en dichas zonas es crear condiciones para que surja una combinación de actividades agrícolas y no agrícolas que minimicen los riesgos asociados al ingreso y el consumo que predominan en tales zonas. Alternativamente, ¿sería más efectivo concentrar las inversiones y otras intervenciones de política en zonas con alto potencial, favoreciendo al mismo tiempo un proceso de migración ordenada, desde las primeras a éstas últimas zonas? ¿Cómo pueden las actividades agrícolas expandirse a zonas marginales sin causar mayores presiones a los frágiles ecosistemas naturales?

La producción agrícola puede expandirse mediante métodos que permiten economizar tierras y con gran intensidad de mano de obra, pero existen límites a la absorción de la oferta adicional de mano de obra generada por el aumento demográfico en zonas rurales. Muchos de los entrevistados recalcaron la necesidad de que las políticas vean más allá de los estrechos confines de la agricultura de producción, hacia el desarrollo general del espacio rural, evitando al mismo tiempo los defectos de intentos pasados proyectos integrados de desarrollo rural. Se debe ahondar en la formulación de estrategias conducentes a la

diversificación rural, desarrollo y aumento del acceso a instalaciones de procesamiento a pequeña escala, promoción de la agroindustria y de grupos agroindustriales en las zonas rurales y, en general, cualquier actividad tendiente a aumentar el valor agregado de la producción agrícola y mejorar la competitividad de los pequeños agricultores y otros operadores rurales.

Las intervenciones cuyo objeto es erradicar la pobreza también contribuirán a combatir la inseguridad alimentaria. No obstante, se requieren medidas específicamente diseñadas para mejorar la seguridad alimentaria. Los temas de seguridad alimentaria pueden ser tratados en forma más pertinente en el contexto del Plan de Acción acordado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 que, con sus siete compromisos, cubre un amplio espectro de iniciativas para mejorar la seguridad alimentaria a nivel familiar, de la comunidad local, nacional e internacional. Es necesario investigar para ayudar a formular y diseñar modalidades de implementación y de ayudar a los países a identificar las formas más efectivas de llevar a la práctica los compromisos que asumieron y solucionar los problemas que enfrentan en la materia.

Centrándose especialmente en la nutrición, la investigación puede contribuir a formular, dirigir y promover en mejor forma programas con beneficios nutricionales. Se debe definir con exactitud y priorizar los principales problemas de los grupos vulnerables y luego traducir el conocimiento adquirido sobre tales problemas en el diseño de medidas prácticas para mejorar la nutrición que reflejen las opiniones de las partes en cuestión y se adapten a sus necesidades. Igualmente, resulta necesario mejorar la metodología empleada en el monitoreo y evaluación del impacto nutricional de los programas y proyectos agrícolas y de desarrollo rural.

En estrecha relación con la seguridad alimentaria se encuentra el tema de la preparación contra las calamidades tanto naturales como provocadas por el hombre y de la respuesta ante ellas. A este respecto, varios de los entrevistados han destacado la necesidad de intervenir con el fin de atenuar la incidencia de conmociones externas en los pobres y mejorar su capacidad de resistencia. Ello puede incluir modificaciones a la

tecnología de producción, innovaciones en las modalidades de organización social y sistemas de seguro social. Además, se requiere de investigación en el campo de estrategias para enfrentar los riesgos domésticos a nivel nacional, así como a nivel de hogar y parcela, y sistemas de riesgos compartidos para los hogares agrícolas y rurales más vulnerables a los desastres naturales y variaciones climáticas. Las políticas de estabilización del mercado pueden desempeñar una importante función.

Finalmente, se debe reevaluar la función del Estado en la lucha contra la pobreza. Las funciones del Estado deben ser objeto de una mayor definición a la luz de la experiencia adquirida en las últimas décadas, tanto cuando el Estado tenía un rol predominante como cuando fue drásticamente reducido. La revisión de sus funciones, así como el aumento de su responsabilidad, democratización y adecuado ejercicio del poder, son temas fundamentales en la agenda del desarrollo y, ciertamente, constituyen los más importantes para la pobreza. Estos son temas que llaman primordialmente a la acción; no obstante, la investigación puede favorecer una mejor definición de las funciones públicas en la mitigación de la pobreza y la identificación de instrumentos locales y nacionales de control social, así como de formas de condicionalidad internacional para promover y fomentar un mejor ejercicio del poder. Estos aspectos se analizarán en las secciones III y IV de este capítulo, que abordan, respectivamente, los cambios en la función del Estado y la globalización y el comercio internacional.

3. REFORMAS DE POLÍTICA QUE AFECTAN LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL Y CAMBIOS EN LA FUNCIÓN DEL ESTADO

Casi dos décadas de experiencia en estabilización macroeconómica y reformas de políticas orientadas al mercado y el consecuente retiro generalizado, aunque desigual, del Estado de las actividades económicas relacionadas con los alimentos y la agricultura, han dejado un gran número de interrogantes sin responder o respondidas a medias. Las que con mayor frecuencia se reiteran entre los entrevistados se relacionan con:

- el impacto de las reformas a las políticas en el nivel y distribución del ingreso, especialmente en zonas rurales;
- el impacto de las reformas de política sobre el desempeño del sector agrícola y los motivos que explican la diferencia entre los resultados del proceso de reforma en distintos países;
- la clase de cambios que deben considerarse para mejorar la eficiencia de las reformas a las políticas agrícolas y de desarrollo rural;
- las consecuencias que tales cambios entrañan para la función del Estado en materia de agricultura y desarrollo rural.

Los temas relacionados con el nivel y la distribución del ingreso se abordaron en la sección anterior, con especial énfasis en los aspectos que despiertan mayor preocupación, tales como la desigualdad, la pobreza y la inseguridad alimentaria. Ahora, nos adentraremos en otro conjunto de temas señalados con anterioridad.

Análisis retrospectivo

Un análisis retrospectivo de los efectos de las reformas a la agricultura no podría prestarse a generalizaciones fáciles. Se deben abordar varios temas preliminares mencionados en la encuesta.

El primero se relaciona con los criterios que han servido de base para evaluar el desempeño agrícola. El más sencillo y, posiblemente, más significativo indicador de desempeño es el crecimiento del PIB agrícola. No obstante, en relación con los objetivos de las reformas promovidas en el contexto de un ajuste estructural y sectorial, se pueden adoptar otros criterios de desempeño que permitan verificar el avance en función de ciertos objetivos específicos. Estos incluirían, por ejemplo, los cambios de los términos de intercambio agrícola; el traslado de los patrones de producción agrícola hacia productos en que se ha identificado una ventaja comparativa para el país en cuestión; el crecimiento de las exportaciones agrícolas, y la participación de los agricultores y, en términos más generales, de la población rural en el valor agregado total.

Un segundo tema se relaciona con la dificultad de aislar los efectos de las reformas de política de otros factores que influyen en el desempeño

agrícola. Estos incluyen, en cada país, las condiciones iniciales de la economía; la dotación de recursos propios y la forma en que se distribuye la tierra y otros recursos y el acceso a ellos; las estructuras agrarias vigentes; los niveles y tipos de tecnología vigente y la utilización de los factores de producción. En un nivel más amplio, también se debe considerar el impacto de fuerzas exógenas en las que las reformas internas no influyen, principalmente las tendencias mundiales de producción y precios y las políticas de comercio internacional de otros países.

En relación con ello, un tercer tema a considerar para evaluar el impacto de las reformas en los diferentes aspectos del desarrollo agrícola y rural es “qué pasaría si no se llevaran a cabo las reformas”. Las reformas fueron implementadas en respuesta a situaciones insostenibles, creadas por una combinación de condiciones externas y políticas mal enfocadas. ¿En qué medida la situación post-reforma refleja los efectos de la crisis pre-reforma? Tal escenario, si bien muy difícil de construir, puede conducir a una evaluación más precisa de los efectos de las políticas implementadas para hacer frente a la crisis.

Sin importar la influencia de los factores externos y la situación preexistente de crisis, los entrevistados han recalcado la necesidad de evaluar las reformas a las políticas. Sus sugerencias pueden agruparse en tres áreas principales. La primera trata de con la conceptualización y diseño de las reformas mismas, incluido el calendario y secuencia propuestos. La segunda se refiere a la efectividad de su implementación, considerando el grado de adopción de las reformas y la forma en que éstas se han implementado, incluidas las restricciones políticas y la capacidad de llevarlas a cabo. La tercera se relaciona con las respuestas que las reformas, y la forma en que fueron concebidas e implementadas, han generado en el sector agrícola. Respecto de las tres áreas anteriores, los entrevistados hicieron hincapié en la necesidad de desagregar el análisis, cuando fuere posible, a nivel local, de modo de identificar los efectos de las reformas a las políticas en poblados, tipologías específicas de agricultores y otra población rural.

Con respecto al primer punto, es decir, la naturaleza de la concepción y diseño de las reformas, los principales temas planteados se refieren al

diseño de las reformas y su calendario y secuencia. En la mayoría de los casos, el diseño de las reformas siguió patrones preestablecidos y uniformes, sin considerar las particularidades de las regiones y países. ¿En qué medida influyeron la falta de adaptación a las condiciones locales, la estructura de la economía rural, las instituciones vigentes de los distintos países, etc. en la efectividad de las reformas? Se debe ahondar el análisis sobre la naturaleza de las reformas en países específicos y según características locales, mediante investigaciones a nivel de país. El calendario y secuencia de las reformas a menudo han sido puestos en tela de juicio. Fundamental en este aspecto ha sido la necesidad de desarrollar una infraestructura institucional (marco legislativo, normas sobre propiedad privada, sistemas de contratos, supervisión bancaria) paralelo al proceso de privatización y liberalización. La rapidez y confianza en el enfoque “big bang” y la convicción de que “fijar precios adecuados” conduciría *per se* a sistemas de mercado eficientes podría haber provocado un abandono relativo de los aspectos institucionales de las reformas. En este sentido, resulta especialmente evidente el caso de algunas economías en transición. No obstante, lo mismo se aplica a un gran número de países de bajos ingresos.

Respecto de la segunda área de interés, es decir la eficiencia de la implementación, los entrevistados formularon una solicitud general relacionada con la permanente necesidad de analizar y evaluar *ex post* los factores (económicos, sociales e institucionales) que, en la práctica, han contribuido al éxito de las reformas en el área agrícola – o que han entrabado su éxito – en los distintos países.

También se presentan temas relativos a la implementación parcial o displicente de los cambios a las políticas: ¿en qué medida la implementación incompleta obstaculizó el logro de los objetivos de desarrollo del proceso de reforma? Por el contrario, ¿no podría ser que en ciertos casos una aplicación más rápida y completa de los preceptos dictados por las organizaciones de crédito internacional fueran opuestos al desarrollo rural y el bienestar de los agricultores? Un punto similar planteado a este respecto se relaciona con la distinción que debería efectuarse entre los casos de liberalización efectiva y liberalización oficial.

Al hablar de la diferencia entre la liberalización “conceptual” y efectiva, se llega inevitablemente a la economía política de las reformas. Los aspectos de la economía política han sido frecuentemente mencionados en la encuesta como factores cruciales del éxito – o fracaso – de la implementación de las políticas. Muchas políticas de reforma no tuvieron los efectos deseados debido a que no se hallaban entre los intereses percibidos de algunos grupos importantes del país. ¿En qué medida la presión ejercida por estos grupos interfirió con el éxito de las reformas? ¿En qué grado la falta de transparencia en la administración de políticas, el interés por el dinero y la corrupción inhibieron la efectiva ejecución de los cambios de políticas? ¿Poseen las élites urbanas una mayor influencia en las políticas? Hace falta mayor investigación para comparar las políticas de países con buen desempeño con las de países que no lograron los resultados esperados y “aislar” los factores institucionales y políticos que repercuten en el proceso de reforma.

Respecto a la respuesta de la oferta agrícola, la pregunta más importante es “¿qué circunstancias han determinado una respuesta más lenta de la esperada por parte del sector agrícola privado a los cambios de precios y oportunidades, especialmente en los países menos avanzados?” y, a la inversa, “¿qué factores han facilitado una transición más rápida en algunos países?”. Se han planteado varias hipótesis sobre los motivos de la débil respuesta del sector privado. Cada una de ellas merece ser considerada en los programas de investigación. Entre otros se encuentran los siguientes factores:

- baja capitalización de las empresas privadas y subdesarrollo de los mercados de capitales en países con bajos ingresos;
- capacidad empresarial insuficiente en países donde el gobierno ha dominado las actividades económicas por mucho tiempo, junto con la falta de convicción de que el gobierno verdaderamente se ha retirado de algunas áreas y no volverá a ellas;
- conjuntos incompletos o incongruentes de medidas de reforma;
- implementación parcial o sesgada de los paquetes de reformas;

- privatización de los activos del Estado de forma que lleva a la creación de monopolios u oligopolios privados, sin un marco regulatorio adecuado;
- falta de oferta adecuada de infraestructura y bienes públicos.

Los entrevistados consideran que las siguientes interrogantes también ameritan una mayor investigación:

- ¿Cuál es la importancia, magnitud y composición de los costos de transacción que han restringido la respuesta de la oferta?
- ¿En qué medida la inadecuada divulgación de información sobre reformas económicas o institucionales ha restringido la respuesta del sector privado?

La prestación de servicios agrícolas y provisión de insumos constituye un tema de importancia que no está directamente relacionado con la respuesta de la oferta, sino más bien con la capacidad del sector privado para llenar el vacío dejado por una menor intervención gubernamental. Un análisis retrospectivo a nivel de país y localidad puede responder a preguntas tales como cuán rápidos y efectivos han sido los operadores privados en reemplazar al sector público donde ha habido gran reducción de los mecanismos de prestación de servicios y provisión de insumos. ¿Qué categorías de agricultores y población rural se han beneficiado o visto perjudicados o abandonados debido a la desaparición o disminución de las intervenciones públicas en investigación y extensión, entrega o subsidio de semillas, fertilizantes y pesticidas, gestión de canales comerciales, reparación y mantención de infraestructura rural, etc.?

Implicancias del diseño e implementación de políticas

Apartándose de un análisis retrospectivo y avanzando hacia la identificación de implicancias en el diseño de políticas, en la encuesta surgieron algunos temas.

Las reformas comerciales en el área de la agricultura se han basado principalmente en la liberalización de los mercados existentes, en la

esperanza de que emergerían mercados competitivos y aumentaría la eficiencia de la distribución de recursos en general y en el sistema agrícola. La labor de investigación puede arrojar luces sobre la forma - dentro del contexto social y cultural específico de las diferentes sociedades - en que los cambios institucionales se han implementado o se pueden implementar a objeto de estimular la función del sector privado y generar condiciones de mercado competitivas para los insumos y productos agrícolas en situaciones en que el retiro de intervenciones gubernamentales anteriores han creado - o amenazan crear - un vacío comercial o el surgimiento de monopolios o monopsonios privados.

Se deben diseñar conjuntos de medidas que puedan inducir una participación más efectiva del sector privado en los mercados agrícolas, tomando en cuenta experiencias anteriores, tanto positivas como negativas. En el contexto de la liberalización del mercado, se percibe la necesidad de identificar formas de mejorar los vínculos entre los productores de zonas urbanas y rurales y entre sectores dentro del espacio rural, de modo de estimular el desarrollo rural; de evaluar y mejorar la eficiencia de los sistemas de comercialización existentes; de adoptar medidas que respalden el proceso de desarrollo de mercado (instrumentos de manejo de riesgos, información y otros servicios); y de explorar formas efectivas de asociación privada y pública para prestar tales servicios.

Las consecuencias de la crisis financiera en los países del este asiático señalan la necesidad de investigar la combinación más adecuada de políticas para evitar, y recuperarse de, conmociones externas que ponen en peligro la estabilidad económica y social de un país. En especial, la investigación puede contribuir a identificar las medidas más adecuadas para proteger el ingreso y la seguridad alimentaria de los pobres en caso de que sucesos externos amenacen su subsistencia.

Respecto de las nuevas tendencias del diseño de políticas, cabe mencionar el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial, que exige un enfoque holístico a largo plazo, otorga una importancia mucho mayor que en el pasado a los aspectos institucionales y la especificidad de las diferentes sociedades, recalca la importancia de un buen ejercicio del poder, exige la “propiedad” del país receptor y reduce el anterior

acento en la estricta condicionalidad a la vez que mejora los métodos de consulta y participación.

El Marco Integral de Desarrollo no es un plan detallado de acción, sino más bien (como su nombre lo implica) un marco dentro del cual formular nuevas ideas proponen iniciativas, con el objeto de avanzar hacia la consecución de los objetivos del Marco Integral de Desarrollo, particularmente el desarrollo sustentable y la reducción de la pobreza. Los investigadores de diferentes organizaciones pueden contribuir al desarrollo de innovadoras propuestas de políticas, considerando, *inter alia*, la interacción entre los principios expresados en el Marco Integral de Desarrollo y los compromisos contenidos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

La cambiante función del Estado

En las últimas décadas, la función del Estado en la economía ha cambiado radicalmente. Antes de 1980, los gobiernos de los países en desarrollo tenían una gran participación en materia económica, para la cual, en la mayoría de los casos, eran intrínsecamente ineptos. Cuando se tomó conciencia de las debilidades del Estado, se produjo un cambio drástico en el paradigma de su función en la actividad económica. La orientación de las instituciones de crédito internacional exigía una mínima interferencia gubernamental y que el Estado dejara de ejercer numerosas funciones que hasta la fecha había desempeñado.

Actualmente existe un amplio consenso de que la marcada dicotomía “mercado versus Estado” es vista en términos demasiado simplistas y que el Estado tiene una importante función que desempeñar en la actividad económica y en la reducción de la pobreza, aunque dicha función es diferente de la que solía tener. Existe una necesidad general de un gobierno fuerte y efectivo, aunque de menor tamaño, que asuma la responsabilidad de proveer bienes públicos y corregir las falencias del mercado.

No obstante, la magnitud y las modalidades de las intervenciones gubernamentales, así como las formas de interacción y asociación con

el sector privado y la organización de la sociedad civil distan mucho de estar claramente delineadas. Obviamente, varían de un país a otro y dependen en gran medida de las capacidades institucionales del gobierno central y de las entidades públicas periféricas. Los entrevistados han presentado numerosos temas relacionados con los aportes de la investigación a la definición de la función del gobierno, las entidades públicas descentralizadas y la sociedad civil en materia de alimentos, agricultura y desarrollo rural. Estos pueden resumirse así:

- a) Una síntesis de la investigación actual sería útil para definir el carácter público, común y privado de las funciones económica y social, pues existe una considerable divergencia de opiniones al respecto. Existe la tendencia a confundir las funciones públicas con el sector público (es decir, la implementación de funciones públicas por parte de instituciones y funcionarios públicos). Convendría identificar las actividades públicas que pueden ser desempeñadas por el gobierno o entidades locales públicas y aquellas que pueden ejercer organizaciones privadas con diversas formas de control público o social, habida consideración de la especificidad de las estructuras e instituciones locales.
- b) En especial, el cese de la intervención directa del Estado en los mercados agrícolas despierta numerosas preguntas, como ¿qué lecciones pueden extraerse de la experiencia acumulada hasta la fecha en los diversos marcos institucionales? ¿Qué servicios de respaldo a la agricultura pueden prestar el sector privado y las diversas organizaciones de la sociedad civil y cuáles debe seguir prestando el gobierno, en qué condiciones y sujeto a qué modalidades? Se requiere de mayor conocimiento sobre la función que pueden desempeñar las organizaciones de agricultores, las ONG y otras formas de organizaciones de la sociedad civil en el suministro de bienes y servicios públicos rurales. Se debe analizar la función de cada tipo de organización con respecto a su capacidad para responder ante las distintas falencias del mercado. Aún se requieren estudios de casos y análisis de las condiciones que llevan a experiencias exitosas y pueden contribuir a mejorar el conocimiento existente sobre las formas más adecuadas de organización en el área agrícola.

- c) Dado que las actividades económicas, con excepción de la agricultura, que se desarrollan en el espacio rural caen con demasiada frecuencia en un vacío institucional, las políticas destinadas a su promoción implican redefinir el rol del Ministerio de Agricultura y otros organismos gubernamentales en materia de desarrollo rural. País por país se debería investigar el marco institucional y la estructura organizacional más efectivos para el desarrollo rural, incluidos los vínculos con las unidades descentralizadas del gobierno, el sector privado y la sociedad civil.
- d) Las empresas de pequeños agricultores y de servicios, en especial las cooperativas y asociaciones agrícolas, pueden desarrollar con eficiencia actividades en las zonas rurales antes manejadas por el sector público. No obstante, los mecanismos institucionales de consulta a, y apoyo de, las empresas del sector privado y la población rural a menudo son deficientes. Formas excesivas o erróneas de control con frecuencia entran el desarrollo de cooperativas y asociaciones agrícolas viables. Se requiere de un mayor conocimiento sobre las experiencias en descentralización y privatización, mediante estudios empíricos que analicen la relación costo-eficiencia de los enfoques alternativos a la descentralización y privatización de servicios en zonas rurales. También resultan importantes los aspectos fiscales de la descentralización.
- e) Con respecto a la descentralización, un peligro común es que los gobiernos por lo general desean que las unidades del gobierno local tengan una estructura uniforme. Sin embargo, una de las principales ventajas de la descentralización es que permite diversificar el proceso de toma de decisiones según las condiciones locales, incluida la capacidad institucional. Mucho puede aprenderse de la diversidad de formas locales de adoptar las decisiones públicas y opciones sociales, con efectos directos e indirectos en los alimentos y la agricultura. Una revisión de experiencias pasadas resultaría útil. Además, se requiere de mayor información para analizar el proceso deseado y la secuencia que debe seguir la descentralización.

- f) La reubicación del personal de los organismos paraestatales cuyas funciones son privatizadas es un tema sensible. Al mismo tiempo, se debe aumentar la eficiencia del resto del personal incrementando sus capacidades y adoptando una política de remuneraciones adecuada, de modo de reducir y, con suerte, neutralizar la corrupción. El análisis de ejemplos exitosos de opciones prácticas puede servir de guía al respecto.

4. GLOBALIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La globalización es un término muy difundido en la investigación y los debates sobre políticas, así como en la prensa y entre el público en general, aun cuando no se encuentra claramente definido. De hecho, se han formulado varias definiciones que recalcan los diferentes aspectos del fenómeno. Desde un estricto punto de vista económico, el término se refiere al creciente grado de interdependencia entre los países y las regiones, producto del aumento del comercio internacional y los flujos de capital. Una definición más amplia incluiría aspectos como la información, el medio ambiente, temas sociales, culturales e incluso de salud que, en muchos casos, se hacen cada vez más “globales”. El adecuado ejercicio del poder y la función de los gobiernos nacionales también se ven afectados por la globalización, a medida que aumenta la importancia de las autoridades y acuerdos mundiales (por ejemplo, la OMC) y que adquiere fuerza la tendencia mundial hacia una menor regulación y una mayor importancia de los mercados (aunque hay quienes apuntan a una posible reversión de la tendencia actual).

Las formas de interdependencia incluidas en la definición de globalización (por ejemplo, comercio y flujos de capital) no son nuevas. Lo nuevo es quizás la velocidad a la que se están expandiendo sus dimensiones globales. Por ende, es más cosa de magnitud que de procesos totalmente nuevos. El comercio ha aumentado a una velocidad que duplica el PIB en la última década; sin embargo, su porcentaje en el PIB mundial es comparable con el que tenía, por ejemplo, en la década de 1930.

Posiblemente, la característica más recurrente de la emergente literatura sobre globalización es la que explica la dicotomía entre sus oportunidades y sus amenazas, y los mecanismos por medio de los cuales se materializan. Una observación frecuente se refiere a países y personas cada vez más “conectados” versus países y personas cada vez más marginados. Solo unos cuantos países, por ejemplo, se llevan casi la totalidad de los flujos de capital internacional e incluso dentro de un mismo país (como sucede en China) se puede acrecentar la diferencia entre las regiones exportadoras y las zonas remotas.

La labor de esta sección no es, sin embargo, analizar o siquiera presentar los múltiples aspectos de la globalización, para lo cual el lector puede remitirse a la edición de 1999 del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial y el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD. Nos centraremos, más bien, en presentar un conciso resumen de los temas relacionados con alimentos y agricultura que los entrevistados han planteado y que se refieren a a) aspectos transversales de la globalización; b) liberalización de los flujos de capital; y c) liberalización del comercio internacional. Huelga decir que esta distinción es, a veces, algo arbitraria y que incluso los temas antes mencionados en relación con las reformas orientadas al mercado pueden, en algún grado, abordarse también en esta sección.

Las oportunidades y peligros de la globalización (incluida la liberalización del comercio agrícola internacional) deben ser analizados desagregando entre los distintos grupos de países y distintos grupos demográficos, de modo de focalizar mejor las intervenciones de política y asistencia necesarias. En las respuestas al cuestionario, las mayores inquietudes derivadas de la globalización son el riesgo de empobrecer aún más a los países más pobres y los grupos más pobres de la población, el deterioro de la seguridad alimentaria y la acentuación de la marginalización, lo cual puede asociarse a la creciente bipolarización de la economía mundial. Por cierto, hacen falta estudios más detallados sobre las medidas internacionales y nacionales adoptadas con el objeto de limitar y, de ser posible, revertir los efectos de estas amenazas. No obstante, debería recalarse que la existencia de un vínculo causal entre

la globalización y la ampliación de la brecha entre las economías ricas y pobres a nivel macroeconómico dista mucho de ser evidente o de estar comprobada y que amerita una mayor investigación.

En relación con lo anterior, varios entrevistados hicieron hincapié en que, producto de la globalización, los países pueden estar cada vez más expuestos a las conmociones externas, así como a las oportunidades que surgen. Por ende, resulta importante aumentar nuestro conocimiento sobre los factores que influyen en la capacidad de un país de ajustarse a las conmociones y/o cosechar los beneficios que las oportunidades traen consigo. Con gran probabilidad, la infraestructura física, educación, desarrollo de mercados e instituciones nacionales tendrán un beneficio directo en dicha capacidad. No obstante, es muy posible que la lista esté incompleta y se requiera de mayor investigación para mejorar nuestro limitado conocimiento sobre (a) los factores que más inciden en que el sector rural enfrente exitosamente estos cambios, (b) los mecanismos con que estos factores operan y (c) las políticas que pueden llevar al ajuste de la capacidad de un país.

El surgimiento de temas relativos a un adecuado ejercicio del poder a nivel mundial es otro aspecto de la globalización que genera temas a investigar. Un buen ejemplo es el poder de la OMC sobre las naciones miembro, el cual es mucho mayor que el del GATT. No obstante ello, actualmente existen numerosos acuerdos ambientales multilaterales y uniones monetarias y comerciales que tienen importantes repercusiones a nivel nacional (convenciones sobre biodiversidad y cambio climático, principalmente, pero también biotecnología, bioseguridad y derechos de propiedad intelectual). Se requiere de investigación sistemática para desarrollar opciones de política de desarrollo para las negociaciones. Dicha investigación debería llevarse a cabo a distintos niveles: general (cuestiones clave de política); específica por país y región (para colaborar en la formulación de políticas); institucional (para destacar los cruciales vínculos entre políticas e investigación y las restricciones existentes en la formalización de las políticas).

Flujos internacionales de capital

Sólo unos cuantos (veinte, más o menos) “mercados emergentes” participan activamente en los mercados de capitales internacionales, mientras que la mayoría de las economías en desarrollo aún están marginal. De hecho, algunos observan una división entre los países (y son la mayoría) que se encuentran en una “primera etapa” de la globalización (lo que entraña apertura al comercio e introducción de convertibilidad de las operaciones en cuenta corriente) y los que entraron de lleno a la “segunda etapa” de la globalización (caracterizada por algún grado de integración en los mercados de capitales mundiales y algún grado de convertibilidad de las cuentas de capital). La distinción no es meramente académica, pues los problemas y oportunidades creados por los distintos niveles de integración en la economía mundial son totalmente diferentes para los dos grupos de países.

La entrada de capitales, en términos de inversión extranjera directa, atraída entre otras cosas, por una estructura de costos de factores competitiva, genera oportunidades de mayor actividad económica y empleo que no deben subestimarse. A este respecto, se deben desarrollar formas innovadoras de cooperación entre los inversionistas internacionales y la agricultura y agroindustria nacional para aumentar los ingresos de los países en desarrollo, considerando al mismo tiempo los efectos ambientales y sociales.

El amplio e irrestricto movimiento de capital financiero sin una regulación adecuada de las instituciones financieras nacionales puede llevar a crisis financieras, como recientemente ocurrió en Asia y América Latina, con repercusiones en la economía y la agricultura. La naturaleza y magnitud de tales repercusiones, específicamente en la agricultura, la agroindustria y el sector rural de distintos países, amerita un profundo análisis. Asimismo, se requiere de investigaciones que lleven a una secuencia más precisa de las políticas de liberalización e institucionales, de modo de evitar las crisis o reducir al mínimo su impacto. La reciente controversia sobre si la respuesta a la crisis asiática fue adecuada confirma que aún falta mucho para lograr un consenso en un tema de tal trascendencia.

No obstante, muchos países que actualmente se encuentran en la “primera etapa” de integración a la economía mundial pueden eventual, si no necesariamente, pasar a la “segunda etapa”. Se debe ahondar la investigación sobre políticas para manejar adecuadamente este proceso y crear las condiciones necesarias para que los países atraigan, y se beneficien de, la entrada de capitales internacionales en sus diversas formas, en especial con respecto a las implicancias para la agricultura y los sectores rurales.

Comercio agrícola internacional

Los entrevistados han propuesto varios temas respecto de los cuales debe realizarse un análisis sobre las repercusiones de las medidas de liberalización comercial. Los temas planteados incluyen la evaluación de experiencias pasadas en materia de liberalización de comercio (principalmente las de la Ronda de Uruguay) y temas de relevancia para futuras negociaciones. A continuación se enumeran algunos de ellos, en ese orden.

Uno de los problemas de iniciar una nueva ronda de negociaciones de comercio multilateral es el creciente escepticismo de muchos países en desarrollo sobre los posibles beneficios y costos de un comercio más libre. Ello se debe a que los beneficios que han logrado cosechar tras la Ronda de Uruguay han sido considerados por muchos como muy limitados en comparación con las expectativas creadas al término de la ronda. En la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999, estas inquietudes fueron presentadas por muchos de los países en desarrollo, los que recalcaron la necesidad de evaluar las experiencias obtenidas hasta la fecha en la implementación del Acuerdo sobre Agricultura antes de emprender nuevas negociaciones. Sus propuestas hicieron especial hincapié en dos puntos: (a) las dificultades que experimentaban los países en desarrollo al implementar el Acuerdo, y (b) que se evalúen las repercusiones del Acuerdo en el comercio, incluyendo una evaluación de las restricciones impuestas a los países en desarrollo al tratar de entrar a los mercados de importaciones, debido a

los aranceles y a las barreras no arancelarias. Inquietudes similares figuraban en las respuestas al cuestionario CUREMIS.

Por consiguiente, un primer tema importante a investigar es en qué medida los países en desarrollo han podido beneficiarse de las disposiciones de la Ronda de Uruguay. Temas asociados buscan determinar si se han experimentado problemas particulares al cumplir los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay y, de ser así, en qué áreas y qué se ha hecho o qué se puede hacer para solucionarlos.

Otro tema trascendente es la relativa importancia de los demás factores, como las normas sanitarias y fitosanitarias o las barreras técnicas al comercio. Varios de los entrevistados han expresado gran inquietud sobre las políticas de los países desarrollados (particularmente la Unión Europea, Estados Unidos y Japón) destinadas a poner trabas a las exportaciones de los países en desarrollo, incluyendo subsidios explícitos o implícitos a las exportaciones, alza de aranceles y diversas formas de barreras no arancelarias a las importaciones, tema que también fue planteado durante las recientes negociaciones multilaterales de comercio, pues los países en desarrollo manifestaron su disconformidad con la implementación de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, entre otros, la inadecuada implementación de la Decisión de Marrakech sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma sobre los Países Menos Avanzados y los Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos.

La erosión de los tratos preferenciales es percibida por algunos de los entrevistados como un problema grave, aun cuando hay cierto desacuerdo sobre la posible magnitud de su impacto. Para ciertos países y productos básicos, los efectos de la erosión podrían no ser adecuadamente compensados por las disposiciones adoptadas en la Ronda de Uruguay a favor de los países en desarrollo. ¿Puede identificarse y cuantificarse el efecto combinado de estos dos conjuntos de factores en los ingresos provenientes de las exportaciones y los ingresos agrícolas?

La posición de los países con respecto a la liberalización del comercio agrícola a menudo se basa en inquietudes divergentes relativas a la

distribución de costos y beneficios de un mayor acceso al mercado, la reducción de los subsidios a las exportaciones y del apoyo nacional a la agricultura y la eliminación de las barreras al comercio. Su posición negociadora en la próxima ronda de negociaciones en materia de comercio internacional reflejará esta divergencia de inquietudes. La investigación conducente a orientar la posición negociadora que adoptarán grupos de países con inquietudes similares con el fin de maximizar los beneficios o reducir el impacto negativo de los aspectos específicos de los acuerdos de comercio internacional es vista por los entrevistados como un valioso aporte. Especial consideración se requiere para los Países Menos Avanzados en general y, en especial, para los países más pequeños que poseen una débil posición negociadora.

A continuación se señalan algunos puntos que se han planteado al respecto:

- a) A medida que se erosionan los beneficios de los sistemas preferenciales, ¿qué otras opciones de trato especial a favor de grupos de países en desarrollo afectados pueden proponerse para reducir el costo que implica ajustarse a una mayor competencia a nivel mundial? Ente las opciones propuestas figuran aranceles compensatorios (para contrarrestar los subsidios que aún aplican los países desarrollados), fondos de ajuste para fomentar el cambio a líneas de producción más amistosas con el medio ambiente, permitiendo que los mayores subsidios a las exportaciones se reduzcan *pari passu* con los aranceles a las importaciones. Se requiere de un detallado análisis sobre el posible impacto de estas y otras medidas alternativas para que todas las partes logren posiciones negociadoras más informadas. ¿Cómo puede salvaguardarse mejor la seguridad alimentaria mediante disposiciones adicionales a las ya adoptadas en la Ronda de Uruguay? ¿Pueden formularse otros tipos de medidas especiales para proteger la subsistencia de los grupos más vulnerables, en las zonas rurales y urbanas?
- b) ¿Cuál sería la secuencia más adecuada de liberalización del comercio agrícola y otras reformas actualmente emprendidas por numerosos

países en desarrollo? (por ejemplo, reformas cambiarias y reformas al mercado nacional).

- c) Si bien en teoría los temas ambientales son mejor tratados mediante acuerdos y políticas específicos (no comerciales), los gobiernos han encontrado que las medidas comerciales constituyen un útil mecanismo para fomentar la participación en acuerdos ambientales multilaterales y su ejecución. A medida que la importancia otorgada a las normas ambientales tiende a aumentar con el PIB per cápita, los países más pobres desean evitar la imposición de normas ambientales excesivas mediante acuerdos comerciales. Algo similar se aplica a las normas laborales. ¿Cómo se relacionan los temas comerciales con los ambientales y las normas laborales? ¿Son mejor tratados mediante negociaciones comerciales o por otros medios? ¿Cuál es el interés de los países pobres en la materia? Muchos países en desarrollo han adoptado la posición de que los temas ambientales deben ser eliminados de los acuerdos comerciales, y temen que su inclusión pueda enmascarar un mayor grado de proteccionismo de las economías desarrolladas.

Nuevamente, la realización de investigaciones en este campo facilitaría el logro de posiciones negociadoras más informadas.

Además de los acuerdos internacionales, los acuerdos comerciales regionales son mencionados a veces como oportunidades para expandir el comercio intrarregional y fortalecer el poder de negociación de los países participantes y como posibles medios para aumentar la seguridad alimentaria a nivel subregional. Si bien temas como las implicancias teóricas de celebrar acuerdos comerciales regionales o el análisis de su funcionamiento en países de mediano y alto ingreso (por ejemplo, Unión Europea, NAFTA, Mercosur) han sido estudiados en profundidad, se ha prestado mucha menos atención al análisis de los demás acuerdos comerciales regionales.

Lo anterior se refleja en algunos de los temas de investigación que han planteado los entrevistados: (a) ¿Qué hace que algunos acuerdos comerciales regionales sean “exitosos” y otros no y, en especial, cuál ha

sido la experiencia de los países más pobres (por ejemplo, en África y Asia) al celebrar un acuerdo comercial regional?; (b) ¿Cuál es el impacto que las diferentes opciones de acuerdo comercial regional tendrían en la seguridad alimentaria nacional?; c) ¿Son los acuerdos comerciales regionales una forma de converger hacia la integración comercial multilateral (creación de comercio) o un obstáculo en su camino (desviación del intercambio y aumento de la discriminación comercial)? El tema amerita mayor investigación en diferentes situaciones económicas o geográficas, en vista de la compatibilidad con el actual acuerdo de la OMC sobre agricultura y las futuras negociaciones de la OMC.

Se han planteado inquietudes respecto al comercio agrícola internacional que se relacionan más directamente con temas y políticas nacionales, que con negociaciones comerciales multilaterales y liberalización del comercio. Un primer conjunto de inquietudes tiene que ver con los cambios de composición de la producción agrícola, experimentados en respuesta al nuevo entorno comercial y político. ¿En qué medida han afectado (o bien afectarán a largo plazo) estos cambios del comercio agrícola los cultivos y el nivel de producción de alimentos para consumo interno, y cuáles son sus implicancias? ¿Cómo se fomenta la campaña hacia la agroindustrialización aumentando el comercio agrícola, la competencia internacional y la internacionalización de normas productivas que afectan el desarrollo de los distintos subsectores agroalimenticios (agricultura, insumos, procesamiento y distribución) en los países en desarrollo? ¿En qué condiciones el crecimiento económico lleva a ganancias equitativas, en oposición a ganancias distribuidas en forma desigual? ¿Cuáles son las implicancias de política, incluidas aquellas relacionadas con el desarrollo y adopción de tecnología y cambios institucionales?

¿Qué ajustes hay que hacer a las políticas nacionales de los distintos países para mejorar la competitividad y materializar los posibles beneficios de la imposición de aranceles y eliminación de las distorsiones comerciales? Tratar la agricultura transable como caso especial del análisis industrial e introducir nuevos enfoques metodológicos importados de otras disciplinas, como lo han sugerido algunos

entrevistados, puede dar buenos frutos, en especial en el análisis de ventajas comparativas dinámicas y de lo que el gobierno puede hacer para fomentar la competitividad.

Algunos de los países más pequeños temen que, producto de la globalización, la importación de alimentos procesados con menor valor nutricional pueda reemplazar en forma creciente los alimentos que componen la dieta local, produciendo un deterioro neto de la calidad de la nutrición. Esta y otras preocupaciones similares exigen un análisis del impacto nutricional de las políticas comerciales.

Una posible fuente de beneficios para la agricultura de los países en desarrollo puede provenir de la creación de “etiquetas” que definan las condiciones específicas de producción (por ejemplo, agricultura orgánica, ausencia de manipulación genética, distribución equitativa de beneficios), pues ellas pueden mejorar el potencial de producción y exportación de los productos agrícolas nacionales, en comparación con los productos obtenidos mediante métodos de producción industrial a gran escala que, por lo general, emplean las empresas transnacionales. Se debe explorar la posibilidad de que tales medidas contribuyan a un crecimiento favorable de los pobres, así como los mecanismos a través de los cuales esto puede llevarse a cabo.

5. AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA: SUSTENTABILIDAD Y DESAFÍOS TECNOLÓGICOS

Aumento de la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente

A medida que se expande la escala de actividades humanas, la capacidad de los ecosistemas de (re)generar los recursos naturales básicos se convierte en una restricción cada vez mayor para el crecimiento y el desarrollo. Con respecto a la agricultura, el efecto combinado del crecimiento demográfico en los países en desarrollo, del aumento del ingreso per cápita y de los cambios en los patrones dietarios vinculados,

entre otras cosas, a la creciente urbanización provocará sustanciales aumentos en la demanda de alimentos y otros productos agrícolas. La mayor demanda de alimentos tendrá que ser cubierta ya sea por la producción local o por un aumento de las exportaciones, principalmente agrícolas en muchos países en desarrollo. En cualquiera de los casos, habrá restricciones específicas a cada contexto, que posiblemente acarreen – incluso de existir avances en la tecnología agrícola que permite economizar – una mayor expansión de tierras menos y menos productivas, creciente necesidad de agua, deforestación y una mayor explotación de los recursos pesqueros y degradación del medio ambiente.

El crecimiento demográfico es un importante factor de degradación ambiental y de presión en los recursos naturales. Un correcto diagnóstico de los problemas relacionados con el nexo entre población y alimentos por lo general exige de un análisis local, a veces incluso doméstico, aunque las medidas a tomar requieren de respaldo nacional e internacional. Por lo tanto, los entrevistados recalcaron la necesidad de investigar la interacción entre los factores demográficos y la disponibilidad de alimentos, incluidos los indicadores de estructura demográfica y posible crecimiento, así como de hallar mecanismos operacionales para medir la relación población/ alimentos y la vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria a nivel local e informar las acciones a seguir.

Una prioridad general de investigación que surge de la encuesta es la revisión y evaluación actualizada de las mejores prácticas de uso y gestión sustentable de los recursos naturales, conforme a las investigaciones realizadas hasta la fecha, incluido el análisis empírico de los factores que determinan el éxito o fracaso al momento de adoptar métodos inspirados en la llamada “Revolución Doblemente Verde”. Tales prácticas pueden incluirse en conjuntos de medidas tendientes a aumentar la producción, al tiempo que garantizan la sustentabilidad y fomentan la accesibilidad a los alimentos.

A su vez, estos paquetes de medidas también se verían favorecidos por una mejor información y estadísticas a nivel nacional y local en

aspectos tales como las tierras disponibles, patrones actuales de uso del suelo, cambios en el uso del suelo, terrenos potencialmente disponibles, erosión y degradación del suelo, recursos hídricos disponibles, entre otros. Una discusión informada de las políticas también requiere de avances en la metodología de valorización de los recursos naturales y métodos de identificación de compensaciones ambientales y productivas, externalidades asociadas con diferentes tecnologías y procesos y diseño de instrumentos de mercado para racionalizar e internalizar los costos en consonancia con la distribución de los beneficios.

Además se necesita avanzar en el conocimiento que tenemos sobre los factores que llevan a expandir las fronteras agrícolas (por ejemplo, extensión vs. intensificación agrícola) y del impacto de la elección del sistema agrícola resultante de los incentivos relacionados con el agotamiento de recursos naturales (deforestación, degradación del suelo y, en general, reducción de la capacidad productiva). ¿Cómo puede revisarse y, posiblemente, revertirse el proceso de degradación de recursos sin comprometer el crecimiento? Se necesitan métodos para evaluar la viabilidad ecológica y económica de los sistemas de producción domésticos a fin de evitar que los productores se descapitalicen en forma progresiva (por ejemplo, por agotamiento de la fertilidad del suelo).

Varios entrevistados hicieron hincapié en el tema de los problemas relacionados con el acceso a los recursos naturales y la obtención de un mayor conocimiento de cómo pueden abordarse y resolverse los conflictos entre los distintos actores (productores, consumidores, pastores sedentarios y nómadas, turismo) fomentando al mismo tiempo el crecimiento agrícola y rural sustentable y el desarrollo en general. Otros temas de investigación identificados por los entrevistados incluyen:

- a) Evaluación del rol y potencial de la agricultura orgánica y/o con bajos insumos en el creciente valor de la producción agrícola, en el empleo agrícola y en la generación sustentable de ingresos.
- b) Mayor entendimiento de los temas sociales y económicos que marcan la dirección de la inversión pública en las zonas más fértiles o de menor potencial.

- c) En relación con lo anterior, hace falta investigar qué políticas son más adecuadas para enfrentar el problema de la aumentar la productividad agrícola en forma sustentable, en zonas remotas y marginales.
- d) Investigación y divulgación de las conclusiones sobre el desarrollo de actividades sustentables e integradas de agrosilvicultura, incluida la investigación sobre el uso económicamente eficiente de los alimentos y otros productos forestales no madereros.

Recursos terrestres e hídricos: algunos temas económicos y de política

La tenencia de la tierra y los regímenes de uso del suelo y políticas conexas representan un importante factor del crecimiento sustentable de la producción agrícola. El tema de la reforma agraria aún está presente en muchos países: el acceso a la tierra de la población rural sin tierras y otras formas de distribución o consolidación de los terrenos continúan siendo temas de importancia política. La forma en que ellos sean abordados influirá significativamente en la equidad y eficiencia de las zonas rurales.

Un primer tema de investigación planteado por los entrevistados en relación con las políticas agrarias es la necesidad de llevar a cabo una encuesta sistemática sobre la experiencia en materia de políticas de reforma agraria, con miras a extraer lecciones que puedan aplicarse al diseño e implementación de las políticas respectivas. Las posibles compensaciones de crear mercados de arriendo de tierras, en oposición a la redistribución de tierras, también debería ser objeto de mayor investigación. Debería analizarse en profundidad el tema de las reformas agrarias basadas en el mercado y sus implicancias.

En muchas zonas, el uso de sistemas agrarios tradicionales, abiertos y sin restricciones, se está desestabilizando debido al crecimiento demográfico, las políticas gubernamentales, la comercialización de la agricultura y los cambios tecnológicos. En tales casos, la falta de una

tenencia segura de tierras y de acceso a los recursos puede limitar el desarrollo agrícola sustentable. Ello es particularmente cierto en el caso de las tierras de pastoreo, en que el acceso abierto ha llevado al sobrepastoreo, la erosión del suelo y la desertificación. Por ende, se requiere de investigación para identificar sistemas institucionales y legales que ayuden a solucionar estos problemas.

El análisis de sistemas integrados de gestión de tierras, aguas y bordes costeros es visto por los entrevistados como un tema prioritario de investigación, en especial para los pequeños estados insulares. En tales países, un mayor entendimiento de esos sistemas es una condición *sine qua non* para el diseño de políticas adecuadas para el desarrollo sustentable.

Muchos de los temas anteriores adquieren especial significación en las economías de transición, en lo que respecta a la adjudicación de las tierras que pertenecían al Estado o eran bienes comunes. Asimismo, en relación con las economías en transición (entre otras), deben emprenderse estudios en profundidad sobre el funcionamiento de los mercados agrarios, de modo de entender mejor las razones de la falta de progreso en el desarrollo de mercados que funcionen adecuadamente.

Dado que la agricultura es el principal usuario del agua, aumentar la producción para satisfacer las necesidades de una población creciente significa usar más agua de fuentes ya precarias. La creciente demanda y, a menudo, el uso irracional del agua está creando problemas de escasez que demandan mayor atención al diseñar políticas tendientes a la utilización sustentable de este vital recurso. El problema es especialmente severo en el Cercano Oriente y el Norte de África, pero también es común a otras regiones. Los entrevistados han planteado algunos puntos al respecto, los que se resumen a continuación.

Los datos actuales sobre disponibilidad de agua que se usan en el diseño y evaluación de políticas distan mucho de ser satisfactorios. La recopilación y divulgación de datos y estadísticas sobre consumo de agua en las actividades agrícolas ha sido considerado un tema de alta prioridad.

En el contexto de los debates pasados y actuales sobre la conveniencia y relación costo-eficiencia de los distintos sistemas de riego, deben llevarse a cabo análisis más profundos y actualizados sobre el impacto de las reformas a las políticas sobre recursos hídricos, incluida la reducción de las labores de mantenimiento, la rentabilidad de los distintos sistemas de riego en varios escenarios, el rol del sector público y los grupos sociales y la posible asociación entre ellos. Esta investigación debe contribuir a orientar las futuras políticas de gobierno y la cooperación internacional.

También se percibe la necesidad de una mayor investigación sobre la forma de incentivar a los agricultores para adoptar prácticas más eficientes de uso del agua en la agricultura. Específicamente, se requiere estudiar la mejor forma de desarrollar políticas adecuadas y socialmente aceptables de fijación de precios del agua, y sobre la gestión sustentable del agua freática, en especial con respecto a las instituciones que administran este recurso no renovable que pertenece a todos. Otro problema importante es la falta de conciencia de los usuarios en las regiones donde las aguas freáticas son sobreexplotadas. Como condición para decisiones y aceptación política, se requiere de investigación y comunicación oportunas para sensibilizar al público sobre las amenazas al medio ambiente.

Se debe ahondar en las investigaciones sobre políticas y mecanismos de formulación e implementación de formas adecuadas de gestión compartida de los recursos hídricos. Un sistema institucional de gestión de los recursos hídricos por el que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo a menudo han abogado en los últimos años es la creación de Asociaciones de Usuarios del Agua. Se requiere una investigación sobre la experiencia con estas asociaciones de usuarios del agua, incluidos los factores que favorecen su creación y disolución. ¿Qué rol pueden jugar las políticas a nivel nacional o local en cuanto a incrementar su efectividad?

La disponibilidad de agua potable tiene una estrecha relación con la seguridad alimentaria y de subsistencia. Resulta esencial realizar un

análisis de sistemas de tarificación del agua que equilibren la demanda de agua para la agricultura y para el consumo humano, sin ignorar las repercusiones que dichas tarifas tienen en los pobres.

Investigación y tecnología agrícola: algunos temas económicos y de política

En pos de la erradicación de la pobreza y de una mayor seguridad y sustentabilidad alimentaria, el progreso de la investigación y tecnología agrícola es fundamental. El progreso tecnológico puede contribuir a generar alimentos y productos agrícolas en mayor número, con mayor seguridad y calidad, a menor costo y con menos desgaste de recursos naturales. Existen sistemas nacionales e internacionales para abordar los problemas de investigación y tecnología agrícola y de su gestión. Esta sección no tiene por objeto comentar su labor, sino únicamente informar las percepciones de lo que, conforme a la encuesta, constituyen temas abiertos de investigación.

Se puede lograr una mayor productividad de la tierra y la mano de obra – a corto plazo – mediante una más amplia aplicación local de las tecnologías existentes y – a largo plazo – desarrollando o adaptando nuevas tecnologías para sistemas identificados de producción agrícola. A la fecha, la investigación agrícola en los países en desarrollo se ha concentrado mayoritariamente en la producción en zonas de potencial relativamente alto, en las exportaciones tradicionales y en los principales alimentos esenciales. Los entrevistados proponen un cambio parcial en las estrategias de investigación, de modo de incluir el desarrollo de tecnologías para la cosecha de alimentos autóctonos y productos de exportación no tradicionales.

Es ampliamente aceptado que los retornos a las inversiones en investigación agrícola han sido, por lo general, altos y que la aplicación de los resultados de las investigaciones han llevado a un aumento de la producción. En algunas regiones (países africanos del Subsahara), no obstante, hasta la fecha los Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola no han logrado, en general, el aumento de la productividad que han

logrado en otros lugares. Ahora, uno de los principales desafíos es realizar investigación agrícola que sirva para dotar a los países del Subsahara y otras regiones - tan excluidas de muchos de los beneficios de la productividad en las últimas décadas - de las tecnologías requeridas para aumentar y mejorar la producción agrícola en forma sustentable y a cualquier escala.

Entre los temas planteados por los entrevistados a este respecto está la forma en que puede aumentarse la capacidad de los Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola para hacerlos más eficientes y efectivos para satisfacer las necesidades de investigación y de desarrollo y transferencia de tecnología; la necesidad de explorar con mayor profundidad buenas estrategias alternativas de financiamiento de la investigación agrícola (pública o privada, pagada por el Estado o por los clientes, etc.) en distintos temas de investigación; la medida en que la falta de inversiones complementarias, servicios y bienes públicos impide una eficiente aplicación de las modernas tecnologías destinadas a mejorar la productividad; el alcance de las políticas tendientes a mejorar el desempeño de las tecnologías agrícolas nativas con la participación de las comunidades locales, y el desarrollo de pautas para enfoques participativos eficientes.

Las tecnologías adecuadas pueden variar considerablemente para la agricultura comercial y la agricultura de pequeña escala. Los agricultores comerciales por lo general enfrentan menos dificultades al adoptar la tecnología requerida. Los pequeños agricultores están restringidos por factores como la falta de créditos y factores de riesgo. El desafío es formular las políticas y establecer las instituciones necesarias para crear, adaptar y difundir tecnologías adecuadas para los distintos tipos de agricultores.

También se requiere de estudios específicos para un lugar determinado con respecto al mercado laboral, a objeto de definir las características y magnitud de las condiciones laborales, subempleo, desempleo y temas relacionados como patrones estacionales de demanda laboral. Los resultados de este tipo de investigación tendrán implicancias para las políticas relacionadas con la generación y adopción de tecnologías.

Un área aún por explorar es la biotecnología. ¿Cuál será su impacto en la biodiversidad? ¿Cuáles son las perspectivas si se usa para satisfacer las necesidades de los pobres y garantizar la seguridad alimentaria y qué función desempeñarían los sistemas nacionales e internacionales de investigación agrícola al respecto? A la inversa, ¿cuáles son los riesgos de que se polarice la producción en los países desarrollados y se desplace la producción agrícola de los países en desarrollo a través de la sustitución por alimentos producidos mediante innovaciones biotecnológicas, incluida la que hasta ahora solo se ha podido obtener en los países tropicales? ¿Cómo puede la cooperación entre países promover la adquisición de innovaciones biotecnológicas?

Lo que ha quedado claramente establecido en experiencias pasadas y los entrevistados han reiterado en forma constante es la apremiante necesidad de centrarse en la demanda de tecnologías nuevas y en la capacitación de la gente para usar dicha tecnología. En zonas rurales, se deben efectuar labores específicas para establecer la accesibilidad a los medios de comunicación e información: ¿cómo se determinan esas necesidades? ¿cómo puede la capacidad de los sistemas nacionales de investigación agrícola promover el perfeccionamiento de los sistemas de información agrícola? ¿cómo puede aumentarse la participación de los distintos actores? ¿cómo puede medirse la efectividad de los sistemas de información respecto de los objetivos planteados?

Indudablemente, la privatización y la liberalización han producido un aumento de la eficiencia agrícola en general y de la prestación de algunos servicios. No obstante, dado que la investigación y la extensión poseen un considerable componente de bien público, una privatización total podría resultar en el desfinanciamiento de tales actividades. En especial, es más posible que la agricultura a pequeña escala sea dejada de lado, tanto por falta de interés de las instituciones de investigación privadas como por el alto costo que tendría para los pequeños agricultores el acceso a las conclusiones de las labores de investigación, con las consecuentes pérdidas de eficiencia. ¿Ha habido casos exitosos de privatización de las labores de investigación y extensión y cuáles son las características de tales sistemas? ¿Cuáles pueden ser imitados?

En África, por ejemplo, el sector público aún juega un importante papel en la investigación agrícola y generación de tecnología. Si bien debe explorarse la magnitud de la asociación con el sector privado, cualquier decisión de desplazarse hacia un sistema de investigación agrícola más orientado al sector privado debería, según las respuestas a esta encuesta, ser examinada con gran cautela. En los países en transición, la forma en que debe reorientarse la investigación agrícola al cambiado contexto económico plantea interrogantes muy distintas de las de otras regiones y deben ser analizadas en profundidad.

Se deben atesorar las experiencias pasadas con los distintos métodos de Investigación e Ingeniería a fin de ahondar en las razones específicas de las pérdidas de eficiencia de la investigación en donde ocurrieron, en las iniciativas de política que se requieren para reavivar las investigaciones sobre los pequeños agricultores, y en el marco institucional que puede garantizar una efectiva transición a un sistema de investigación y conocimiento impulsado por la demanda. La labor de investigación debe centrarse en cómo los países abordan la descentralización, y las implicancias de las políticas asociadas en la investigación agrícola.

Deberían considerarse medidas para evitar el colapso de los servicios públicos de extensión, dada la importancia de que éstos lleguen a los pobres rurales. A este respecto, se deben analizar nuevas formas de prestar tales servicios (por ejemplo, mediante escuelas, tiendas locales, radio, Internet, etc.), desde, por ejemplo, una perspectiva costo/beneficio. Se debe analizar, además, la experiencia con la cooperación entre asociaciones de agricultores, ONG, grupos comunitarios y el gobierno en las labores de investigación y extensión, de modo de formular pautas para una mejor coordinación.

El tema de los derechos de propiedad intelectual en relación con la agricultura ha recibido particular atención de parte de los entrevistados. Han surgido recomendaciones en dos amplias áreas: (a) la necesidad de investigar en mayor profundidad las implicancias económicas de la extensión de los derechos de propiedad intelectual a las variedades,

tecnologías y mercados agrícolas y (b) la necesidad de desarrollar y fortalecer mecanismos institucionales, sistemas regulatorios nacionales e internacionales con el fin de ayudar a los gobiernos a tratar la materia de los derechos de propiedad intelectual en agricultura y evitar que los beneficios de los derechos de propiedad intelectual se limiten a unos pocos privilegiados.

La reciente tendencia a la protección de los derechos de propiedad intelectual se originó en los países desarrollados y es un tema que causa creciente preocupación en los países en desarrollo, debido a los riesgos de una acentuada polarización y exclusión. La protección de los derechos de propiedad intelectual entraña un *trade - off* muy complejo en relación con sus posibles efectos benéficos (por ejemplo, promover las innovaciones) y perjudiciales (por ejemplo, restricción de acceso) sobre la creación y difusión de conocimiento e información. La relativa importancia de tales efectos puede variar considerablemente entre distintos rubros (algunos son más intensivos en derechos de propiedad intelectual que otros, siendo el ejemplo clásico la industria farmacéutica) y puede interactuar con otros factores como la apertura comercial de un país o una estructura de mercado industrial. De hecho, las políticas de protección de los derechos de propiedad intelectual también influirán en la estructura del mercado y tendrán consecuencias en la distribución. No obstante, se sabe muy poco respecto de la forma en que funcionan estos complejos vínculos y sus posibles efectos netos en la agricultura. Por ende, se requiere de una mayor investigación para evaluar el posible impacto de opciones alternativas de políticas en el área, desde la perspectiva de los países en desarrollo.