

## PRÓLOGO

En 1998, un panel de expertos de alto nivel fue convocado<sup>1</sup> por el Director General de la FAO para revisar y asesorar respecto a las actividades del Departamento Económico y Social (ES) de la FAO. El panel recomendó, entre otras cosas, orientar las prioridades de investigación de la División de Análisis (ESA) de Agricultura y Desarrollo Económico hacia una sistemática identificación de los principales problemas actuales y emergentes, que requieren análisis económico y políticas, así como a las deficiencias que existen en el conocimiento de dichos problemas. El panel recomendó igualmente que el proceso de identificar y priorizar los problemas se beneficie de la valiosa experiencia y trabajo a nivel de país y regional, de las capacidades de asistencia de FAO y, en términos más generales, de la presencia de la Organización en países y regiones.

Al implementar las recomendaciones del panel, se organizó una consulta con todos los Equipos de Política de la FAO a nivel regional y subregional y con el personal del Departamento Económico y Social asignado en el extranjero. El principal instrumento de la consulta fue un cuestionario estructurado alrededor de las “principales tendencias” que afectan a la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural, específicamente: (a) cambios en el papel y funciones del Estado y sus consecuencias en el alimento y la agricultura; (b) liberalización del comercio, globalización, y una creciente adhesión a los bloques regionales; (c) pobreza,

---

<sup>1</sup> Los miembros del panel eran: Presidente: Dr. Alberto Valdés, Primer Consejero, Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU.; Vicepresidente: Dr. Assia Bensalah Alaoui, Profesor de Derecho Internacional, Rabat, Marruecos. Miembros: Dr. Ke Bingsberg, Director General, Centro de Investigación para la Economía Rural, Ministro de Agricultura, Beijing, China; Dr. Per Pinstup-Andersen, Director General, International Food Policy Research Institute, EE.UU.; Dr. Ruth K. Oniang'o, Profesora de Ciencia Alimentaria y Nutrición, Nairobi, Kenya; Dr. Benjamín H. Senauer, Profesor Economía Agraria y Aplicada, Minnesota, EE.UU.

desigualdad, inseguridad alimentaria, prevención de emergencias y ayuda; (d) crecimiento de la población y cambios relacionados con la demanda agrícola y las crecientes presiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente; (e) desarrollo de la investigación y la tecnología y desigualdad de acceso a ellas.

Las respuestas al cuestionario fueron analizadas al interior de la FAO y revisadas por expertos externos para complementar las opiniones expresadas en el terreno junto con proponer algunos temas que podrían ser objeto de un análisis en profundidad. Los trabajos seleccionados para este análisis en profundidad fueron encargados a especialistas en los campos respectivos y fueron presentados y comentados en un minisimposio efectuado en Berlín en Agosto de 2000, durante la reunión de la Asociación Internacional de Economistas Agrarios.

El resultado final de los diversos pasos anteriormente descritos constituye el material de la presente publicación sobre “temas actuales y emergentes” que incluye (a) un capítulo que contiene la síntesis de las respuestas consolidadas al cuestionario de consultas internas, enriquecido con las distintas sugerencias y (b) una revisión en profundidad hecha por expertos, de los temas siguientes: (i) nuevas tendencias en la reflexión acerca del desarrollo y consecuencias para la agricultura y el desarrollo de los sectores rurales; (ii) Pobreza rural, causas, características y estrategias para su alivio, con énfasis en América Latina; (iii), instituciones, reformas y desempeño de la agricultura; (IV) problemas de migración y pobreza.

## UN VISTAZO AL CONTENIDO

En el capítulo introductorio "**Resumen de los Resultados de la Encuesta**", Viciani, Stamoulis y Zezza presentan una síntesis de las respuestas al cuestionario de CUREMIS. De esta encuesta surgieron varios importantes temas para investigación en cada una de las áreas

temáticas incluidas **en** el cuestionario y que serán resumidas en este capítulo. No obstante, lo que constituye tal vez el resultado más destacado del ejercicio, es la abrumadora importancia que asignan todos los encuestados, cualquiera sea su origen geográfico o área de especialización, al problema de la pobreza y su incidencia en la seguridad alimentaria. Esto representa por si solo una importante indicación respecto a uno de los criterios clave que deberían guiar las futuras prioridades de investigación a establecer para la FAO u otras instituciones. Otra interesante característica de la encuesta es que las respuestas recibidas reflejan de hecho dos tipos diferentes de vacíos o brechas: el primero es un posible vacío en el estado del conocimiento. El segundo, una brecha en la comunicación y pertinencia práctica de la investigación generada en el establecimiento investigador y aquellos que están involucrados en la definición de políticas en las regiones en desarrollo. Esta última brecha no es menos importante que la primera, considerando que el acortarla contribuiría a una toma de decisiones más informada.

En su trabajo "**Nuevas tendencias en la reflexión acerca del desarrollo y consecuencias para la agricultura**"(concebido como un documento amplio referido a los temas), Maxwell y Percy revisan el consenso actual (o sabiduría convencional) respecto a que la alimentación y el desarrollo agrícola y rural están entre los mayores aportes al debate sobre políticas (FAO, BANCO MUNDIAL E IFPRI) y lo insertan después en el contexto del discurso sobre desarrollo general. De una larga lista de temas potenciales, el trabajo se enfoca en consideraciones respecto (a) la pobreza, la exclusión social, y mantenimiento sustentable; (b) globalización; (c) el Consenso "pos - Washington" y (d) asistencia. El análisis de los sectores de la alimentación y del desarrollo agrícola y rural desde (a) a (d), ¿está, acaso, en armonía con las tendencias generales del pensamiento sobre desarrollo? ¿Hasta qué punto y qué tipo de ajustes son necesarios en nuestro pensamiento sobre la alimentación y el desarrollo agrícola y rural? La principal conclusión del trabajo es que el pensamiento actual, respecto a los diversos temas anteriormente mencionados, es un desafío al consenso existente acerca de los sectores de la alimentación y del desarrollo agrícola y rural, pero es más una

evolución que una revolución. Los debates sobre alimentación y desarrollo agrícola y rural deberían preocuparse más de: las dimensiones no-materiales de la pobreza (rural); la vulnerabilidad social; el papel de los sistemas informales de protección; un enfoque más eficaz sobre “los derechos”; la evaluación del impacto de la globalización sobre los habitantes rurales y bienes públicos globales; el ritmo y la secuencia de la liberalización (reformas de mercado e institucionales); identificación de los éxitos y fracasos en la aplicación de nuevos instrumentos y tecnologías de asistencia y asociaciones de donantes y receptores.

A pesar de la creciente importancia que se ha dado a la pobreza en años recientes, la pobreza rural no ha asumido la prominencia que merece (considerando su extensión y gravedad) en el discurso del desarrollo, ya sea a nivel nacional o dentro de las agencias para el desarrollo. En su documento **"Pobreza rural en América Latina: tendencias recientes y desafíos"**, Valdés y Mistiaen analizan diversos problemas relativos a la pobreza rural, mostrando estudios de casos específicos de la región de América Latina. El documento describe mediciones y características de los pobres rurales (emplazamiento, ocupación, fuentes de ingreso, características demográficas). La discusión de los determinantes de la pobreza indica la falta de acceso a los bienes de producción; falta de actividad económica en los lugares donde habitan los pobres; inmovilidad de la población rural debida a la falta de habilidades; ausencia de gasto social. Algunas de las evidencias presentadas en el trabajo se refieren a los efectos benéficos del crecimiento general en los pobres, a los efectos negativos del “impuesto” agrícola sobre la pobreza y a la importancia de las oportunidades de migración. En cuanto a los determinantes a nivel de hogar, el documento se refiere a los efectos negativos del tamaño del grupo familiar y el número de dependientes, así como a los bajos retornos de la educación en la agricultura. Se refiere igualmente a la “sinergia” entre bienes y servicios públicos para aumentar su impacto (los beneficios de “paquetes” de servicios). Los siguientes elementos se proponen para un programa de investigación: (a) comprender mejor quiénes son los pobres y por qué se les mantiene en la pobreza, (b) mejor comprensión del papel de las actividades rurales no agrícolas y cómo promoverlas en

áreas donde viven los pobres, (c) una mejor comprensión de las condiciones especiales de las mujeres y de los grupos indígenas, (d) mejor comprensión del nexo entre degradación de recursos y pobreza, (e) lograr un enfoque rural en vez de uno exclusivamente agrícola en el análisis de la pobreza, (f) implicancias de la descentralización sobre la pobreza y (g) papel y funcionamiento de los mercados rurales.

En su documento "**Institucionalidad, Reformas y Desempeño de la Agricultura**", P. Bardhan analiza el papel de las instituciones para facilitar u obstaculizar el desarrollo. Un tema importante en este contexto es la persistencia de instituciones disfuncionales. Las economías de escala, aprendizaje, redes de externalidades y modelos mentales o normas sociales son considerados como explicaciones de la "brecha" entre las instituciones existentes y otras más "adecuadas". ¿Por qué con frecuencia se bloquean reformas que beneficiarían a todos los interesados? El documento menciona varios factores importantes: falta de compromiso fiable de parte de los gobiernos; confusión e incertidumbre respecto a ganancias potenciales asociadas con el cambio; temores al cambio en las posiciones relativas de las partes en transacción, debido a las reformas.

Estos conceptos se usan a continuación para examinar el papel de los acuerdos institucionales en una reforma agraria, el establecimiento de precios y comercialización en la agricultura. Por ejemplo, en el caso de la reforma agraria, el temor a la pérdida de poder político, poder de negociación y acciones paralelas de los terratenientes, pueden ser un obstáculo a una redistribución de la tierra que podría aumentar "la torta" para todos. Al mismo tiempo, el documento se refiere al tema de la secuencia de las reformas y a la importancia de formar coaliciones (entre organizaciones públicas, privadas y civiles) y otorgar compensaciones para construir alianzas a favor de las reformas. Finalmente el trabajo se refiere a un programa de investigaciones sobre los temas relacionados con las instituciones: (a) estudios históricos comparativos que identifiquen cuáles son las disposiciones institucionales responsables del desarrollo de los países, (b) el género en las reformas agrícolas, (c) el papel de los derechos de propiedad intelectual que afectan el crecimiento agrícola, (d) la importancia de los conflictos redistributivos

y su impacto sobre el crecimiento y la productividad y (e) la importancia de los mecanismos institucionales en la distribución y los precios del agua.

Los hechos siguientes aseguran que la migración tendrá el primer lugar en los programas de desarrollo para el Siglo XXI : (a) la migración mundial desde las zonas rurales se está acelerando, (b) los países más poblados son también los más rurales. Debates recientes en varios países desarrollados sobre la forma de enfrentar la nueva ola de migraciones desde el mundo en desarrollo, demuestran que el problema ha venido a quedarse. Las respuestas a las preguntas sobre qué razones desatan estas migraciones, cómo afectan la productividad en las áreas rurales y el papel de las remesas están lejos de ser unánimes. Las políticas de migración en los países de destino se encuentran en medio de controversias políticas. Estos son algunos de los temas considerados en el trabajo "**Migración: nuevas dimensiones y características, causas, consecuencias e implicancias para la pobreza rural**", por J.E. Taylor. El documento propone "Una nueva economía de la migración laboral" (en adelante NEML), como un marco para el análisis de los problemas de la migración. El marco de análisis de la NEML se caracteriza por su riqueza al explicar la multiplicidad de factores que subyacen a las razones para migrar y los posibles efectos de esa migración en las economías tanto de origen como de destino. Según la nueva economía de la migración laboral, una familia toma la decisión de emigrar según los incentivos y restricciones que experimenta. La migración y las remesas que generan tienen efectos positivos y negativos en los hogares y comunidades rurales que varían por tipo de familia y de comunidad y a lo largo del tiempo (efectos de corto y largo plazo). Es así como en el corto plazo la pérdida de mano de obra por migración puede reducir la producción agrícola, pero a la larga, las remesas de los migrantes pueden aumentar el acceso de los hogares a ciertos bienes, aliviando las restricciones de crédito, lo que produce entre otras cosas, un aumento de la producción agrícola e ingreso de los hogares. Las remesas de los migrantes pueden tener efectos más amplios sobre el ingreso de las comunidades rurales (incluyendo la distribución) y sobre la pobreza, por medio de la conexión gasto-insumo-producto. Y

sin embargo, según el documento, el nexo entre migración y pobreza no ha sido suficientemente investigado. Se necesitan estudios adicionales sobre los efectos a corto y a largo plazo de la migración (y remesas) sobre la agricultura, pobreza, seguridad alimentaria y distribución de ingresos. Los efectos de la migración sobre los mercados laborales exige investigar las tecnologías adecuadas para las regiones que envían migrantes que incorporen el impacto de la migración sobre la disponibilidad de mano de obra y capital. Se sugiere usar modelos económicos locales como herramienta empírica para analizar los impactos de la migración sobre las comunidades rurales.

Es importante subrayar que esta investigación sobre “Temas Actuales y Emergentes para el Análisis Económico y la Investigación de Políticas” no estaba destinada a esbozar un programa de investigación para la FAO. Como la organización no es esencialmente una entidad de investigación, sólo podría cubrir una pequeña parte de la investigación necesaria. El documento pretende más bien contribuir al objetivo global de la identificación de prioridades entre la comunidad científica y, más directamente, en quienes están involucrados en las políticas de desarrollo.

Jacques Vercueil<sup>2</sup>

Kostas G. Stamoulis<sup>2</sup>

Roma, Diciembre 2000

---

<sup>2</sup> Jacques Vercueil es Director y Kostas Stamoulis es Economista Jefe de la ESA (División de análisis del desarrollo económico y de la agricultura), Departamento Económico y Social, FAO, Roma, Italia.