

1996

EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

SEGURIDAD
ALIMENTARIA:
DIMENSIONES
MACROECONOMICAS



Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONTIENE UN
DISQUETE

Si bien es cierto que en los dos decenios transcurridos desde la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 se han logrado progresos en la seguridad alimentaria, en los países en desarrollo hay todavía unos 839 millones de personas desnutridas.

En el capítulo especial de este año, «Seguridad alimentaria: dimensiones macroeconómicas», se examina la labor decisiva de los gobiernos en la selección de las combinaciones más acertadas de políticas monetarias, fiscales, comerciales, sociales y de inversión conducentes a la creación de un entorno económico propicio al logro de la seguridad alimentaria. Se analizan varios de los problemas que limitan la capacidad de los países de alcanzar ese objetivo, en particular las políticas macroeconómicas y comerciales internas, la constitución de reservas alimentarias, la generación interna de divisas, el apoyo de los organismos internacionales al tipo de cambio y a la balanza de pagos para impulsar la seguridad alimentaria, los mercados de futuros como medio de estabilización, y la importancia de la reducción de la deuda de los países de bajos ingresos gravemente endeudados. Finalmente, se estudian los factores y políticas que repercuten en el crecimiento económico global, con especial hincapié en sus efectos en las economías rural y urbana.



**EL ESTADO MUNDIAL
DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION 1996**

**EL ESTADO MUNDIAL
DE LA
AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACION
1996**

El material estadístico utilizado en esta publicación se ha preparado a partir de la información de que disponía la FAO hasta junio de 1996.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno respecto de la condición jurídica de países, territorios, ciudades o áreas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. En algunos cuadros las expresiones «economías desarrolladas» y «economías en desarrollo» se usan con fines estadísticos, y no representan necesariamente un juicio acerca del nivel alcanzado en el proceso de desarrollo por un país o área determinados.

Catalogación antes de la publicación
de la Biblioteca David Lubin

FAO, Roma (Italia)
El estado mundial de la agricultura
y la alimentación 1996
ISBN 92-5-303858-6

(Colección FAO: Agricultura, N° 29)
ISSN 0251-1371

1. Agricultura 2. Producción alimentaria
3. Seguridad alimentaria 4. Análisis macroeconómico

I. Título II. Serie

Código FAO: 70 AGRIS: E16 E10

© FAO 1996

Impreso en Italia

Preámbulo

Es de esperar que 1996 se recuerde como el año del reconocimiento universal de la seguridad alimentaria mundial, que es el desafío más apremiante para la humanidad. Confío en que la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que reunirá este año en Roma a representantes de los países del mundo al más alto nivel, contribuya eficazmente a este fin.

Si no fuera por la evidencia con la que tropezamos todos los días, parecería increíble que la seguridad alimentaria, que es la preocupación más antigua de la humanidad, siga siendo el principal problema contemporáneo. Sin embargo, todavía no es universal el reconocimiento de la idea de la seguridad alimentaria ante todo, no sólo como principio ético, sino como asunto que interesa a todos. Solamente cuando las sociedades dejen de estar atenazadas por el temor a la falta de pan para el mañana podrán comenzar a preparar planes sólidos de desarrollo y de establecimiento de justicia, paz, enseñanza y todos los demás derechos básicos.

Cuando propuse la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, lo hice con el convencimiento de que únicamente las autoridades políticas del más alto nivel podían hacer frente con eficacia a las dimensiones multisectoriales de la seguridad alimentaria mundial e inducir la movilización de todos los componentes de la sociedad para alcanzar este objetivo. Efectivamente, los obstáculos técnicos y financieros se pueden superar por medio de un compromiso firme y concertado de carácter normativo en los planos nacional e internacional.

La tierra puede producir suficientes alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales cuantitativas y cualitativas de todos los seres humanos en el presente y en el futuro, con tal de que nuestros recursos se administren debidamente y se compartan los beneficios. Como decía Mahatma Gandhi, «lo que hay en el mundo es suficiente para las necesidades humanas, pero no para la codicia humana». El egoísmo inmediato ha contribuido a menudo a crear inseguridad alimentaria o acentuarla, socavando al mismo tiempo nuestra capacidad para garantizar una seguridad alimentaria sostenible en beneficio de las generaciones futuras. Ahora bien, en esta esfera de influencias e intereses de ámbito cada vez más universal, la generosidad se convierte en interesada en sus efectos últimos. Las masas de personas desfavorecidas y afectadas por la inseguridad alimentaria constituyen un polvorín que puede provocar el caos, la violencia y la desestabilización en todo el mundo. Como señalaba John Steinbeck, «¿Tiene que convertirse el hambre en ira y la ira en furor antes de que se haga nada?». Por otra parte, las posibilidades de mejora mundial en la ayuda a los países pobres y marginados y a su población para que se integren en el progreso económico y social son incalculables.

Tales motivos de preocupación se han de subrayar a la vista de algunas de las tendencias y novedades recientes expuestas en esta publicación. Entre ellas cabe mencionar la tendencia descendente que se registra en la asistencia internacional para el desarrollo, las corrientes de ayuda hacia la agricultura y la disponibilidad de ayuda alimentaria. Ya sean políticas, comerciales o financieras las fuerzas que

impulsan esas tendencias, tienen unas consecuencias negativas inmediatas para numerosos países en desarrollo.

Otro motivo de preocupación han sido las dificultades económicas que sufren en particular los sectores más pobres de la población de numerosos países en proceso de estabilización macroeconómica y reforma orientada al mercado. En la actualidad están admitidas universalmente las posibilidades de mejora generalizada del bienestar que ofrece la liberalización del mercado. Sin embargo, hemos argumentado con frecuencia, y debemos repetirlo aquí a la vista de la experiencia reciente de muchos países, que no se debe permitir que disminuya el apoyo a los sectores pobres de la población, ni se han de dejar de lado los intereses de los pobres recurriendo a los principios de la lógica del mercado y la eficacia económica. La atención en las políticas a la equidad y el desarrollo humano, requisitos previos básicos para la seguridad alimentaria, puede coexistir con problemas financieros acuciantes y situaciones económicas duras. En esta publicación se examina uno de tales ejemplos, el de Burkina Faso.

El alcance y la complejidad de los problemas que están en las raíces del hambre y la malnutrición mundiales son tales que su solución exige sin lugar a dudas un esfuerzo sin precedentes. ¿Podemos hacerlo en un clima de restricción financiera y competencia entre diversas prioridades? El físico Kurt Mendelssohn señala lo discutibles que son las motivaciones en las que se han basado algunos de nuestros logros más espectaculares y costosos. Establece un paralelo entre el enorme volumen de esfuerzo y recursos dedicado a la exploración del espacio exterior y el inmenso sacrificio que se hizo hace 5 000 años para construir las pirámides de Egipto. Si estamos dispuestos a dedicar esfuerzos, costos y compromisos considerables a la exploración del espacio y la preparación para la guerra, ¿cuál es nuestra justificación para no hacer lo mismo en orden a erradicar el hambre, que es la más valiosa de todas las finalidades?

Volviendo a la situación reciente, en esta publicación se exponen varias tendencias alentadoras. Los rasgos generales presentes de las condiciones económicas mundiales –crecimiento constante, inflación baja, comercio dinámico y aumento de la integración financiera y comercial– son propicios para la producción y el comercio agrícolas. La importante mejora de los resultados económicos en gran parte de África, sobre todo donde la agricultura constituye una fuerza impulsora importante, es una de las características más confortantes del panorama económico y agrícola actual. También es alentador el hecho de que varias economías en transición hayan iniciado una etapa de crecimiento positivo. La capacidad de resistencia mostrada por los sistemas económicos y financieros de América Latina y el Caribe ante la crisis mexicana, el duradero impulso de las reformas, la estabilización y la integración y el clima de consolidación democrática y estabilidad política son motivo de esperanza para las perspectivas económicas y agrícolas de la región. A pesar de que se ha registrado cierta desaceleración con respecto al ritmo sin precedentes anterior, el crecimiento de las economías de Asia ha seguido siendo fuerte, avanzando la integración comercial y económica a un ritmo sostenido. Los esfuerzos para crear un nuevo clima de paz y cooperación regional en el Cercano Oriente pueden abrir nuevas perspectivas con vistas a superar numerosos obstáculos para el desarrollo agrícola y rural en esta región.

Ahora bien, ninguno de estos motivos de satisfacción es completo. La elevación de los precios de los productos básicos, que proporcionó un alivio importante a los productores de las economías basadas en la agricultura, se ha frenado ya para varios productos importantes, aunque se espera que los precios de los productos básicos se mantengan por encima de los bajos niveles de los años ochenta. Las condiciones económicas mejoradas de muchos países africanos se deben examinar en el marco de un decenio y medio de regresión incesante, que ha llevado a una gran parte de la región a niveles intolerables de dificultades económicas y sociales. También ha aumentado la tensión social en varios países de América Latina y el Caribe, en particular en las zonas rurales afectadas por un rendimiento agrícola desalentador. El rápido crecimiento económico de Asia se ha conseguido con un costo ecológico elevado y ha aumentado aún más la enorme diferencia existente en los ingresos entre las zonas urbanas y rurales. Las noticias nos recuerdan a diario las dificultades que existen para mantener la estabilidad política y económica que es necesaria para emprender y fortalecer reformas en la Comunidad de Estados Independientes y para consolidar la paz y la cooperación en la región del Cercano Oriente.

Este panorama, en el que se combinan elementos positivos y negativos, tiene como fondo unas condiciones de deterioro de la seguridad alimentaria mundial. Las existencias mundiales de cereales han alcanzado ahora el nivel más bajo desde la crisis alimentaria mundial de comienzos de los años setenta. El aumento constante de los precios hace que los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos tengan que pagar ahora una factura considerablemente superior por la importación de alimentos.

En la amplia gama de factores que afectan a la seguridad alimentaria, desempeñan una función destacada los relativos a las actividades macroeconómicas y comerciales. De éstos se ocupa un capítulo especial de esta publicación, «Seguridad alimentaria: dimensiones macroeconómicas», en el que se examina la función decisiva de los gobiernos a la hora de elegir las combinaciones apropiadas de políticas monetarias, fiscales, comerciales, de inversión y sociales para crear condiciones económicas que conduzcan a la consecución de la seguridad alimentaria.

Confío en que esta publicación, en la que se exponen las principales novedades y cuestiones relativas al estado actual de la alimentación y la agricultura, contribuya a alcanzar el compromiso necesario para erradicar el hambre, siguiendo los principios y las líneas de acción definidos por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.



Jacques Diouf
DIRECTOR GENERAL

Índice

Preámbulo	v
Agradecimiento	xvii
Siglas	xix
Nota explicativa	xxiii

PARTE I ANÁLISIS MUNDIAL

I. SITUACION AGRICOLA ACTUAL: HECHOS Y CIFRAS 3

1. Producción agropecuaria en 1995	3
2. Situaciones de escasez y de emergencia alimentarias	7
3. Suministros, utilización y existencias actuales de cereales	10
4. Asistencia externa a la agricultura	13
5. Corrientes de ayuda alimentaria en 1995/96	16
6. Precios agrícolas internacionales	18
7. Pesca: colocación de las capturas y comercio	22
8. Producción y comercio forestales	26

II. EL ENTORNO ECONOMICO GENERAL Y LA AGRICULTURA 31

Entorno económico mundial	31
Perspectivas económicas y repercusiones en la agricultura	32

Perspectivas agrícolas de los países en desarrollo	33
--	----

III. CUESTIONES ESCOGIDAS 43

Agricultura urbana, ¿una paradoja?	43
¿Qué es la agricultura urbana?	43
La agricultura urbana y los pobres	45
Condiciones de la agricultura urbana entre los pobres	47
Beneficios de la agricultura urbana	48
Obstáculos a la agricultura urbana	49
Políticas en apoyo a la agricultura urbana	52
La tecnología de la información y su significado para la agricultura	57
Situación y acontecimientos recientes	57
Oportunidades	58
Obstáculos	60
Problemas de política	66
Los gobiernos y las organizaciones internacionales y el uso de la tecnología de la información	68
La amenaza de la desertificación	70
Alcance y causas de la desertificación	74

Políticas para prevenir y combatir la desertificación	78
Política de servicios de apoyo para el desarrollo agrícola	83
Servicios de apoyo a la agricultura en el sector del desarrollo	83
Desarrollo de los servicios de apoyo a la agricultura	86
Conclusiones	94

PARTE II ANÁLISIS POR REGIONES

I. REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO	97
AFRICA SUBSAHARIANA	97
Resumen regional	97
Resultados agrícolas	100
Principales acontecimientos políticos	102
BURKINA FASO	108
Características generales	108
Importancia del sector agrícola en la economía	109
Características del sector agrícola	110
Evolución histórica de la economía y del sector agrícola	114
Políticas económicas actuales: ajuste agrícola	117
Políticas agrícolas: ajuste sectorial	121
Impacto de las reformas políticas	125
Conclusiones	127
ASIA Y EL PACIFICO	129
Resumen regional	129
Principales acontecimientos económicos	129
Resultados y problemas del sector agrícola	134

Problemas y perspectivas para la agricultura regional	136	Resumen regional	186
Pakistán	140	Principales acontecimientos económicos	186
Principales acontecimientos económicos	140	Resultados y problemas del sector agrícola	187
Condiciones y tendencias macroeconómicas	141	Problemas de seguridad alimentaria regional	192
Importancia del sector agrícola	145	Territorios Palestinos	194
Intervención estatal en el sector agrícola	148	Análisis económico	194
El problema de la productividad	150	Importancia de la agricultura	196
Avances y problemas	157	Utilización de los recursos agrícolas	197
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	160	Agua y agricultura	198
Resumen regional	160	Intercambio y acceso a los mercados	200
Principales acontecimientos económicos	160	Marco institucional	202
Resultados y problemas del sector agrícola	161	Programas de ayuda	202
Importancia de las políticas agrícolas	166	II. REGIONES DE PAISES DESARROLLADOS	204
Perspectivas y nuevos problemas	170	EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES	204
Colombia	172	Europa central y oriental: resumen regional	204
Resultados macroeconómicos	173	Mejoramiento de la coyuntura económica y de los resultados agrícolas	204
Cambios de las políticas sectoriales	177	Falta de armonía en el proceso de reformas estructurales	209
Perspectivas futuras	184		
CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE	186		

Fomento de la pequeña agricultura privada	212	Ajustes posteriores a la reforma en el consumo, producción agrícola y comercio	235
Orientación de las políticas agrícolas hacia el modelo normativo de la Unión Europea	214	Transformación y privatización de la agricultura	240
La competitividad del sector agroalimentario	216	Agricultura en parcelas privadas de Moldova y Belarús	242
Comunidad de Estados Independientes: resumen subregional	219	Objetivos a largo plazo de Moldova y Belarús	242
Resultados y políticas del sector económico	219	ESTADOS UNIDOS	246
Resultados recientes del sector agrícola	220	La ley agraria de 1996	246
Reestructuración agrícola	222	Presión en favor de la reforma	246
Sectores de cabecera y derivados	224	Modificación de los programas agrarios	247
Compras estatales	226	Efectos generales de la nueva legislación	253
Política en materia de subsidios, precios y créditos	227	Observaciones finales	257
Reformas agrícola y económica en Belarús y Moldova	229		
Marco macroeconómico	229		
Costos humanos de la austeridad	230		
Subsidios agrícolas soviéticos, comercio de Moldova y Belarús con la ex URSS	230		
Liberalización de los precios de los alimentos y apoyo presupuestario	234		

**PARTE III
SEGURIDAD ALIMENTARIA:
DIMENSIONES
MACROECONOMICAS**

Introducción	261
¿Qué es la seguridad alimentaria?	264
Perspectivas de la seguridad alimentaria mundial	269
Los gobiernos y la seguridad alimentaria	279
Fluctuaciones pasajeras y tendencias a largo plazo de la seguridad alimentaria	283
Políticas económicas relacionadas con el comercio	294
Utilización de los mercados de futuros y de opciones	298
Ayuda a la balanza de pagos	303
Reducción de la deuda	308
Seguridad alimentaria rural y urbana: crecimiento con equidad	312
Conclusión	320

ILUSTRACIONES

1. Variaciones de la producción agropecuaria, 1992-95	5
2. Déficit de suministros alimentarios que requiere una asistencia extraordinaria	9
3. Tendencias de suministro y utilización de cereales	11
4. Compromisos y desembolsos de ayuda exterior a la agricultura	15
5. Envíos de ayuda alimentaria en cereales	17
6. Precios de exportación de algunos productos, 1990-94	21
7. Capturas mundiales de pescado, destino y comercio	25
8A. Producción de los principales productos forestales	27
8B. Valor de exportación de los principales productos forestales	29

RECUADROS

- | | | | |
|---|-----|--|-----|
| 1. Perspectivas de las economías que dependen fuertemente de las exportaciones agrícolas | 40 | 10. Limitaciones medioambientales a la producción agrícola | 112 |
| 2. La deuda exterior y las corrientes financieras de los países en desarrollo | 41 | 11. Ayuda a Pakistán en virtud del programa de ajuste estructural y sectorial durante la década de los ochenta | 143 |
| 3. Sostenibilidad de la agricultura urbana | 54 | 12. Belarús | 231 |
| 4. Estados Unidos: servicio de extensión basado en la cooperación | 62 | 13. Moldova | 232 |
| 5. Canadá: Proyecto Barley | 63 | 14. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: documentos técnicos de referencia | 263 |
| 6. México: apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria | 65 | 15. Perspectivas del comercio de cereales de China | 276 |
| 7. Sistema mundial de la FAO de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura | 71 | 16. Seguridad alimentaria y comercio en la India | 288 |
| 8. Acción internacional: la Convención de Lucha contra la Desertificación | 79 | 17. Ayuda y comercio de alimentos: la ley agraria de 1996 de los Estados Unidos | 290 |
| 9. Preocupación ecológica | 106 | 18. El servicio de financiamiento compensatorio para contingencias del FMI | 304 |
| | | 19. Cartografía de las zonas de riesgo: un nuevo instrumento para evaluar la seguridad alimentaria | 321 |

CUADROS

1. Porcentaje de la población que vive en zonas urbanas, por región	46
2. Exportaciones de mercancías, f.o.b.	110
3. Importaciones de mercancías, f.o.b.	110
4. Variación anual media en superficie, producción y rendimiento de los principales cultivos, 1947-88 y 1990-94	147
5. Importaciones de los principales productos agrícolas, 1993	147
6. Datos de 1989-91 y proyecciones comparativas respecto a todos los cereales (arroz elaborado): países desarrollados	272
7. Datos de 1989-91 y proyecciones comparativas respecto a todos los cereales (arroz elaborado): países en desarrollo	273
8. Tasa porcentual de crecimiento anual de la producción y de la utilización total de cereales: países desarrollados	274
9. Tasa porcentual de crecimiento anual de la producción y de la utilización de cereales: países en desarrollo	275

FIGURAS

1. Producción económica mundial	34
2. Producción mundial y volumen del comercio mundial	35
3. Composición de la deuda	36
4. Crecimiento del PNB total y del valor añadido en la agricultura en las regiones de países en desarrollo	37
5. Crecimiento proyectado del comercio total y del comercio agrícola	39
6. Alcance de la desertificación de tierras secas, por región	76
7A. África subsahariana	98
7B. África subsahariana	99
8A. Asia y el Pacífico	130
8B. Asia y el Pacífico	131
9A. América Latina y el Caribe	162
9B. América Latina y el Caribe	163
10A. Cercano Oriente y África del Norte	188
10B. Cercano Oriente y África del Norte	189
11. Pagos compensatorios y pagos contractuales por flexibilidad de la producción, 1987-2002	249

12. Gastos del Programa de fomento de las exportaciones, 1986-2002	252	14. Precios constantes de 1990 y precios nominales de exportación del trigo, 1970-96	284
13. Desnutrición en países en desarrollo	271	15. Total de la deuda externa en porcentaje del PIB, todas las regiones	308

Agradecimiento

La preparación de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1996* ha estado a cargo de un equipo de la Dirección de Análisis del Desarrollo Económico y la Agricultura dirigido por E.L. Zegarra e integrado por G.E. Rossmiller, J. Skoet y S. Teodosijevic. Contaron con el apoyo de secretaría facilitado por S. Di Lorenzo y P. Di Santo, con la ayuda estadística e investigación de G. Arena, P.L. Iacoacci y O. Onorascenzo.

Prepararon las aportaciones y los documentos básicos para el Análisis mundial L. Naiken y P. Narain (Asistencia externa a la agricultura), G.V. Everett (Pesca: colocación de las capturas y comercio), M. Chipeta y M. Palmieri (Producción y comercio forestales), R. Nugent (Agricultura urbana, ¿una paradoja?), B. Huff (La tecnología de la información y su significado para la agricultura), N. Messer (La amenaza de la desertificación) y F. Sandiford (Política de servicios de apoyo para el desarrollo agrícola). De las secciones sobre escasez de alimentos y situaciones de urgencia, la situación del mercado de los cereales, la ayuda alimentaria y los precios agrícolas internacionales se ocupó el personal de las dependencias de la Dirección de Productos Básicos y Comercio, supervisado por J. Greenfield, P. Fortucci, W. Lamada, A. Rashid y H. Ryan.

Prepararon las aportaciones y los documentos básicos para el Análisis por regiones L. Jacobsen (África subsahariana), J. Skoet (Burkina Faso), D.H. Brooks (Asia y el Pacífico), R. Nugent (Pakistán), J.L. Rhi-Sausi (América Latina y el Caribe), C.F. Jaramillo (Colombia), M. Ahmad y S. Hafeez (Cercano Oriente y África del Norte y Territorios Palestinos), J. Budavari (Europa central y oriental), N. Cuffaro (Comunidad de Estados Independientes), K. Grey (Belarús y Moldova) y C.E. Young (Ley Agraria de 1996 de los Estados Unidos).

El capítulo especial, «Seguridad alimentaria: dimensiones macroeconómicas», fue preparado por F. Sandiford, con la colaboración de D. Culver, K. Farrell y D. Gale Johnson.

La edición de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1996* es de T. Gumprecht. Preparó los gráficos M. Cappucci y la compaginación M. Criscuolo con C. Ciarlantini. Studio Page realizó la portada y las ilustraciones.

Siglas

ADAS

Servicio de asesoramiento
y desarrollo agrícola del Reino Unido

AFTA

Zona de Libre Comercio de la ASEAN

AIF

Asociación Internacional de Fomento

ALCEC

Acuerdo de Libre Comercio de Europa
Central

AOD

Asistencia oficial para el desarrollo

APEC

Fondo de Cooperación Económica para
Asia y el Pacífico

ASEAN

Asociación de Países del Asia Sudoriental

BAoD

Banco Asiático de Desarrollo

BERD

Banco Europeo de Reconstrucción
y Desarrollo

BIRF

Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento

CCIA

Comité Consultivo Internacional del
Algodón

CEI

Comunidad de Estados Independientes

CEPALC

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe

CGIAI

Grupo Consultivo sobre Investigación
Agrícola Internacional

CIA

Convenio internacional del azúcar

c.i.f.

Costo, seguro, flete

CIID

Centro internacional de investigación para
el desarrollo

CNUMAD

Conferencia de las Naciones Unidas sobre
el Medio Ambiente y el Desarrollo

EDFEA

Economías que dependen fuertemente de
las exportaciones agrícolas

FIDA

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FMI

Fondo Monetario Internacional

FNUAP

Fondo de las Naciones Unidas para
Actividades en Materia de Población

f.o.b.

Franco a bordo

GATT

Acuerdo General sobre Aranceles
Aduaneros y Comercio

GTZ

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica

ICCO

Organización Internacional del Cacao

IDE

Inversiones directas extranjeras

IIASA

Instituto Internacional para el Análisis
de Sistemas Aplicados

IIPA

Instituto Internacional de Investigaciones
sobre Políticas Alimentarias

INCD

Comité intergubernamental de negociación

ISNAR

Servicio internacional para la investigación
agrícola nacional

MERCOSUR

Mercado Común del Sur

OCDE

Organización de Cooperación y Desarrollo
Económicos

OIC

Organización Internacional del Café

OIT

Organización Internacional del Trabajo

OMC

Organización Mundial del Comercio

OPEP

Organización de Países Productores de
Petróleo

PAC

Política Agrícola Común (UE)

PBIDA

Países de bajo ingreso y con déficit de
alimentos

PMA

Programa Mundial de Alimentos

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para
el Desarrollo

PNUMA

Programa de las Naciones Unidas para
el Medio Ambiente

RAIE

Reserva Alimentaria Internacional de
Emergencia

SAARC

Asociación del Asia Meridional para
la Cooperación Regional

SCF

Fondo de Salvación de los Niños

SFCC

Servicio de financiamiento compensatorio
y para las contingencias (FMI)

SMIA

Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura

TLC

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UE

Unión Europea

UEMOA

Unión Económica y Monetaria del África Occidental

UNICEF

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNRISD

Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

USDA

Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Nota explicativa

En los cuadros estadísticos se han empleado los símbolos siguientes:

- = nada o insignificante
- ... = no se dispone de datos
- 1994/95 = el ejercicio agrícola, comercial o fiscal comprendido entre el primero de esos años civiles y el siguiente
- 1993-95 = el promedio de tres años civiles

Es posible que, a causa del redondeo efectuado, la suma de las cifras de los cuadros estadísticos no sea igual al total. Las variaciones anuales y los índices de variación se han calculado con cifras sin redondear. Salvo indicación en contrario, se emplea siempre el sistema métrico decimal. Los valores en dólares se refieren a dólares de los Estados Unidos.

Índices de la producción

Los índices de la FAO tienen como período base 1979-81. Los datos sobre la producción se refieren a los productos primarios (por ejemplo, caña de azúcar y remolacha azucarera, en lugar de azúcar), y como coeficientes de ponderación se utilizan los precios nacionales medios al productor. Los índices correspondientes a los productos alimenticios no incluyen el tabaco, el café, el té, las semillas oleaginosas no comestibles, las fibras animales y vegetales, ni el caucho. Estos índices se basan en los datos sobre la producción presentados por años civiles¹.

Índices del comercio

Los índices del comercio de productos agropecuarios tienen también como base el período 1979-81. Incluyen todos los productos y países que figuran en el *Anuario FAO de Comercio*. En los índices correspondientes al total de productos alimenticios se incluyen los comestibles clasificados en general como «alimentos».

Todos los índices representan cambios registrados en los valores corrientes de las exportaciones (f.o.b.) (franco a bordo) y de las importaciones (c.i.f.) (costo, seguro y flete), expresados en dólares EE.UU. Cuando algunos países valoran las importaciones a precios f.o.b., las cifras se ajustan para que se aproximen a los valores c.i.f. Este método de estimación acusa una discrepancia cuando las tendencias de los seguros y los fletes difieren de las de los valores unitarios de los productos.

Los índices de volumen y del valor unitario

¹ Para más detalles, véase el *Anuario FAO de Producción 1994*.

representan los cambios en la suma de los volúmenes ponderados en función de los precios, y de los valores unitarios ponderados según el volumen de los productos en el comercio internacional. Los coeficientes de ponderación son, respectivamente, la media de los valores unitarios y volúmenes de 1979-81, que es el período de referencia base utilizado para todas las series de números índices que calcula actualmente la FAO. Para el cálculo de los números índices se ha utilizado la fórmula de Laspeyres².

Clasificación de los países por clases económicas y regiones

Por «países en desarrollo» se entiende las regiones del África subsahariana, América Latina y el Caribe, Cercano Oriente y África del Norte³ y Asia y el Pacífico⁴.

Los países desarrollados incluyen los países industriales y las economías en transición⁵.

Los nombres de los países y ciudades utilizados en esta publicación son los vigentes en el período en que se prepararon los datos.

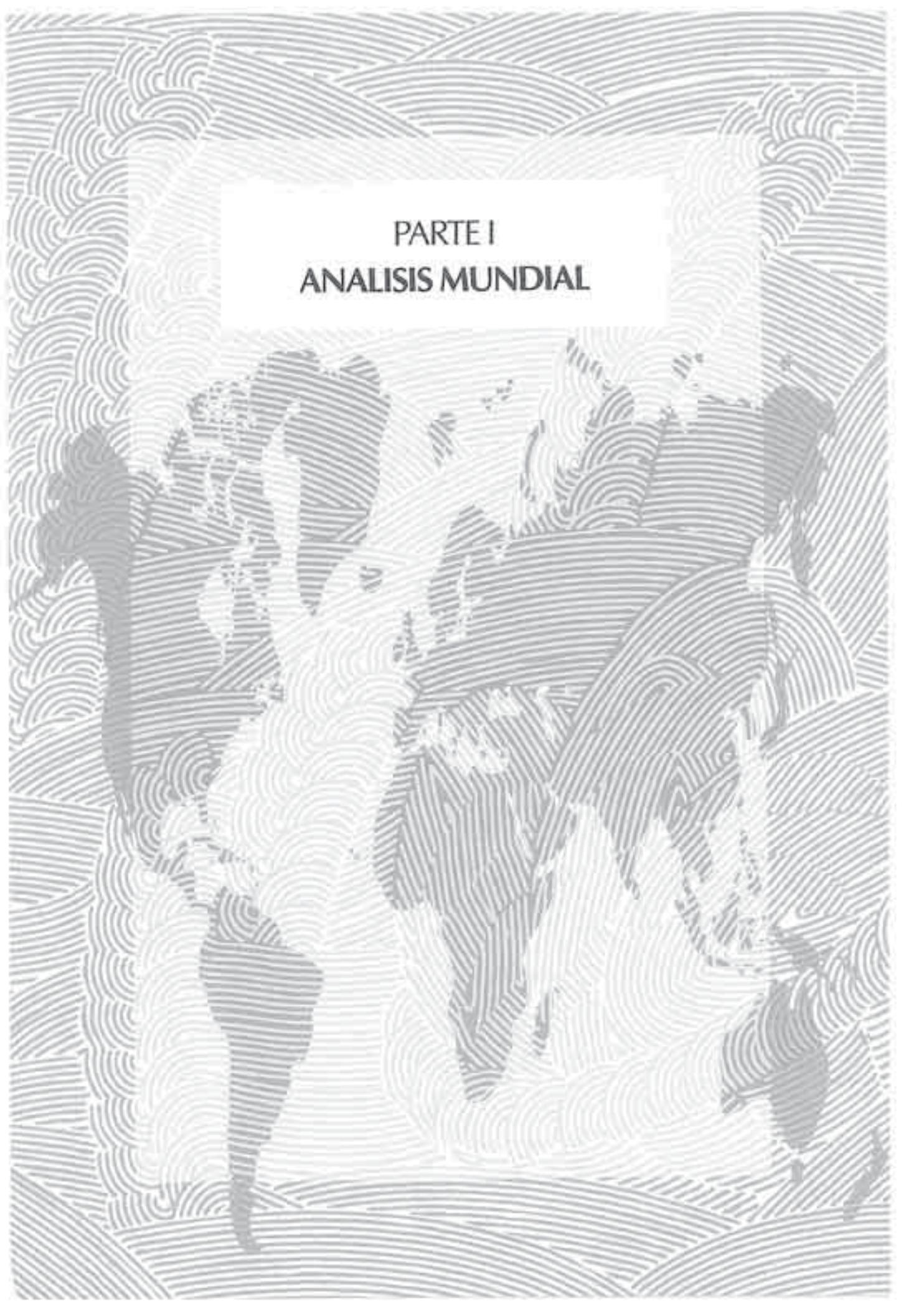
² El Cercano Oriente y África del Norte comprende los países siguientes: Afganistán, Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Chipre, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Irán, Iraq, Jamahiriya Arabe Libia, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Omán, Qatar, República Arabe Siria, Sudán, Túnez, Turquía y Yemen.

³ Asia y el Pacífico incluye los antiguos países asiáticos de planificación centralizada: Camboya, China, Mongolia, República Popular Democrática de Corea y Viet Nam.

⁴ Los países industriales son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Las economías en transición son las siguientes: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Yugoslavia y las ex Repúblicas Soviéticas.

² Para más detalles, véase el *Anuario FAO de Comercio 1994*.

PARTE I
ANÁLISIS MUNDIAL



ANÁLISIS MUNDIAL

I. Situación agrícola actual: hechos y cifras

1. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN 1995

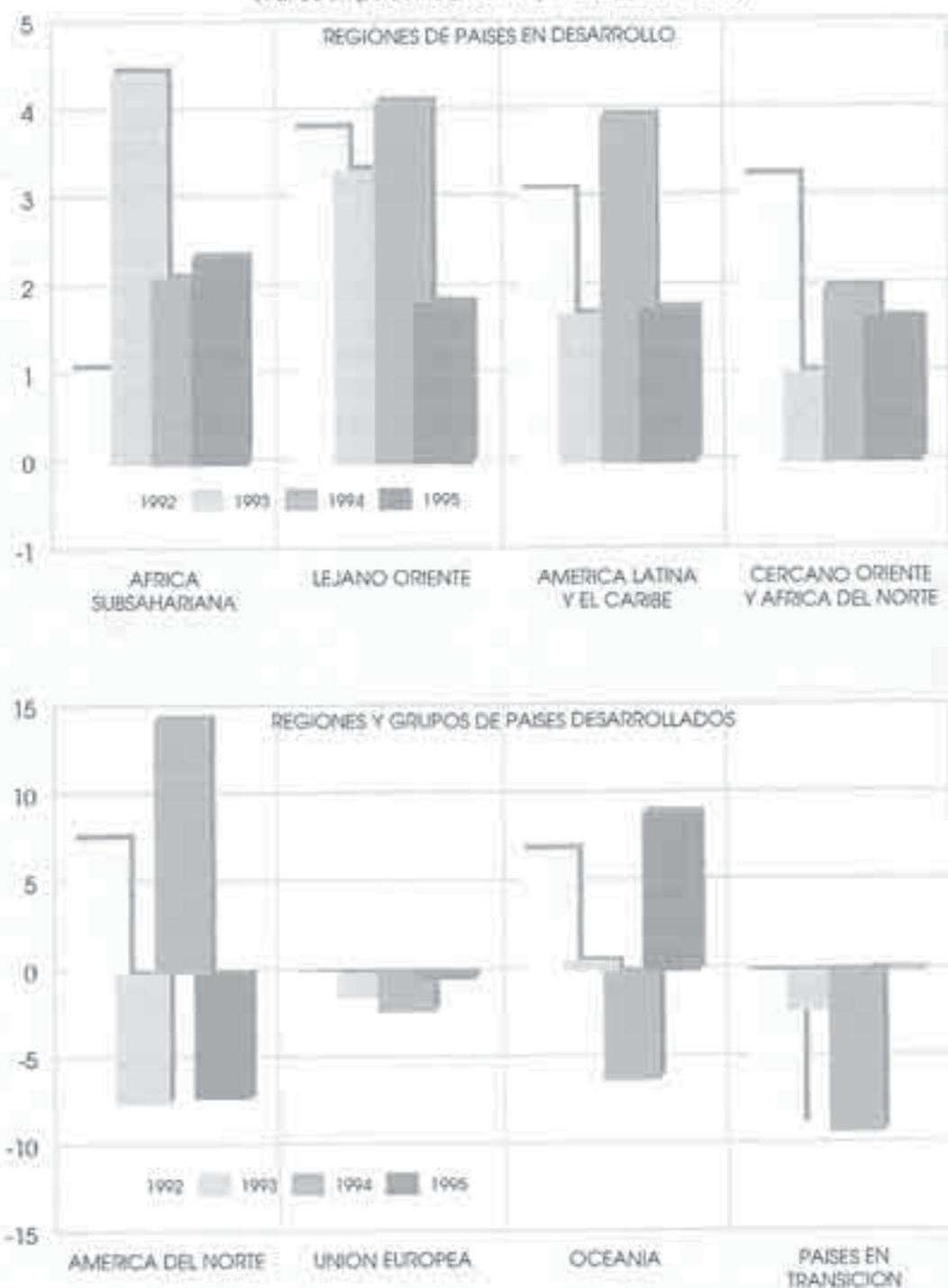
- A escala mundial, 1995 fue un año de estancamiento de la producción agropecuaria, pues el total de la producción agrícola y ganadera creció a un ritmo estimado de sólo el 0,2 por ciento, tras el aumento del 2,8 por ciento registrado en 1994. Este estancamiento general fue consecuencia de unos resultados inferiores a lo normal en la mayor parte de las regiones de países desarrollados y en desarrollo, y a la práctica ausencia de cambios en el volumen total de los países en transición.
- El factor que más influyó en la evolución de la producción agrícola en 1995 fue el descenso del 8 por ciento en la producción agrícola y ganadera de los Estados Unidos, donde la cosecha de cereales, en particular, disminuyó más de un 20 por ciento por efecto de las malas condiciones atmosféricas. En lo que respecta a los otros grandes países productores desarrollados, la producción agrícola total de la Unión Europea continuó la tendencia descendente de los últimos años, aunque en forma marginal (-0,3 por ciento, frente al -2,3 por ciento de 1994). Por el contrario, la producción de Australia creció un 12,8 por ciento, lo que contrarrestó con creces la fuerte caída de 1994.
- En lo que respecta a los países en transición, 1995 representó el final del descenso de la producción agropecuaria en general que duraba desde el comienzo de las reformas económicas, ya que el total de la misma se mantuvo prácticamente sin cambios con respecto al nivel de 1994. Este resultado se debió principalmente a la expansión de la superficie cultivada en varios grandes países productores, como Polonia, que registró una recuperación parcial tras la cosecha de 1994 que mermó notablemente la producción, y Rumania. Por el contrario, la producción continuó descendiendo en algunas de las grandes repúblicas de la ex Unión Soviética, como Rusia, Ucrania y Kazakstán.
- En todas las regiones de países en desarrollo, a excepción del África subsahariana, los resultados de la producción agropecuaria fueron peores que los de 1994. Igualmente, en todas las regiones de países en desarrollo, salvo el Lejano Oriente y el Pacífico, se registraron tasas de crecimiento de la producción agrícola y ganadera inferiores a las del crecimiento demográfico.

• Si bien se mantuvo muy por debajo del crecimiento demográfico regional, el aumento del 2,4 por ciento de la producción agropecuaria en el África subsahariana en 1995 (2,1 por ciento el año anterior) fue el más elevado de todas las regiones de países en desarrollo. Este pequeño crecimiento fue consecuencia de resultados muy diversos en los distintos países. La grave sequía registrada en África austral redujo fuertemente la producción agropecuaria en Botswana (-5,5 por ciento), Lesotho (-38,8 por ciento), Namibia (-7,2 por ciento), Zambia (-5 por ciento) y Zimbabwe (-17,4 por ciento), así como en Sudáfrica (-14,4 por ciento). Se consiguieron tasas moderadas de expansión en la mayor parte de los países del África occidental, central y oriental. Se registraron fuertes aumentos de la producción agropecuaria en Mozambique (+17,2 por ciento), Burundi (+12,8 por ciento), Angola (+9,4 por ciento), Malawi (+6,5 por ciento) y Uganda (+5,7 por ciento). En Nigeria, según las estimaciones, la producción ha crecido en forma moderada (1,3 por ciento).

• En el Lejano Oriente, el crecimiento de la producción agrícola se desaceleró notablemente en 1995, descendiendo al 1,8 por ciento, nivel ligeramente superior a la tasa de crecimiento demográfico. Ello se debió en gran parte a la fuerte desaceleración del crecimiento de la producción agropecuaria en China, que fue de sólo el 1,6 por ciento (6,2 por ciento en 1994), el crecimiento interanual más bajo desde 1989. En lo que se refiere a los otros grandes países productores, se registró un fuerte crecimiento en Bangladesh (+7,9 por ciento), Myanmar (8,8 por ciento) y Pakistán (+6,3 por ciento), y también, aunque en menor medida, en Malasia, Nepal y Viet Nam. Por el contrario, hubo fuertes pérdidas de producción en Camboya y Laos, debido a inundaciones catastróficas.

• El crecimiento de la producción agropecuaria se desaceleró también en América Latina y el Caribe, donde descendió del 4 por ciento en 1994 al 1,8 por ciento en 1995. Ello fue consecuencia, sobre todo, de la contracción del 4-5 por ciento en la producción de México, la desaceleración del crecimiento de la producción en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile—aunque en este último país el crecimiento continuó siendo vigoroso—, y un nuevo descenso de la producción agropecuaria en Cuba, que continuó la tendencia a la baja iniciada en 1992. La mayor parte de los países de las subregiones de América Central y el Caribe obtuvieron resultados deficientes o modestos, con las notables excepciones de Nicaragua y Guyana, donde el crecimiento fue aproximadamente entre el 5 y el 6 por ciento. Los crecimientos más decididos de la producción agropecuaria regional en 1995 se registraron en países donde esta producción reviste importancia secundaria, como Bolivia, Nicaragua y Paraguay.

VARIACIONES DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, 1992-95
(Variación porcentual con respecto al año anterior)



Fuente: FAO.

- En el Cercano Oriente y Africa del Norte, el crecimiento de la producción descendió al 1,7 por ciento, lo que significa que por segundo año consecutivo estuvo muy por debajo del crecimiento demográfico. Después de haberse recuperado en 1994 de la grave sequía del año anterior, Marruecos tuvo que soportar de nuevo otra sequía en 1995, lo que provocó un descenso de la producción estimado en el 23 por ciento. La producción bajó también en Jordania (5 por ciento) y, en menor medida, en Iraq, Libia, Arabia Saudita y Túnez. Por el contrario, aumentó un 7,5 por ciento en Argelia, lo que le permitió recuperarse parcialmente de dos años sucesivos de descenso. Se obtuvo también una fuerte expansión (8 por ciento) de la producción en Sudán, mientras que Egipto, Siria y Turquía consiguieron aumentos moderados.

2. SITUACIONES DE ESCASEZ Y DE EMERGENCIA ALIMENTARIAS

- Al menos 26 países de todo el mundo padecen actualmente situaciones agudas de escasez alimentaria que requieren ayuda alimentaria excepcional y/o de emergencia. Más de la mitad de ellos se encuentran en África. Aunque las necesidades de ayuda alimentaria del África subsahariana disminuyeron en 1994/95, una vez más no se pudo atender a una parte considerable de ellas. Ello se debe a la reducción de los suministros mundiales de ayuda alimentaria. Según estimaciones, el total de los envíos de ayuda alimentaria en 1995/96 descendió a los niveles más bajos de los 20 últimos años. Si se produce una fuerte subida de los precios mundiales de los cereales, los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) de la región encontrarán graves dificultades para resolver el problema del déficit de alimentos recurriendo a las importaciones.
- A pesar de algunas buenas cosechas, continuará necesitándose ayuda alimentaria de urgencia en el África oriental a lo largo de 1996. En Rwanda, aunque en los últimos meses las condiciones atmosféricas han sido favorables, la producción de alimentos continúa siendo muy inferior a los niveles anteriores a la guerra civil y aproximadamente 1 millón de personas sigue necesitando ayuda alimentaria. En Burundi, las perspectivas de las cosechas se han deteriorado debido a la inseguridad y a nuevos desplazamientos de la población. Unos 2,4 millones de personas refugiadas y desplazadas en la región de los Grandes Lagos continuará necesitando asistencia de emergencia durante 1996. En el sur del Sudán, a pesar de una mejora general de la producción, persisten las dificultades alimentarias y los disturbios civiles, y la inseguridad continúa dificultando las actividades de socorro. En Somalia, debido a la reducción de la producción de cereales y la persistente inseguridad, se prevé un deterioro de la situación del suministro de alimentos, especialmente a partir de mayo, en que las existencias estarán a punto del agotamiento. Se necesita también ayuda alimentaria para grupos vulnerables en Etiopía y Eritrea.
- En el África occidental y central, son pocas las perspectivas de recuperación de la producción de alimentos en Liberia, donde los disturbios civiles continúan dificultando la producción de alimentos y las iniciativas de socorro. La inseguridad y los conflictos internos continúan también obstaculizando la producción alimentaria en Sierra Leona. En el resto de esta subregión, la situación del suministro de alimentos es por lo general estable, aunque hay dificultades localizadas de abastecimiento en varias zonas con déficit tradicionales de alimentos en Burkina Faso, Chad, Malí y el Níger.
- Aunque en muchos países del África austral se prevé una cosecha abundante, gran parte de la producción deberá destinarse a reponer las mermadas existencias después de las malas cosechas del año pasado. A pesar de la recuperación, la situación del suministro de alimentos en Angola continúa siendo especialmente difícil, ya que, según las previsiones, la producción permitirá cubrir menos de la mitad de las necesidades alimentarias del país y hay un gran número de desplazados internos. La situación es también problemática en Zambia, donde las existencias se encuentran en un nivel críticamente bajo y las importaciones comerciales están obstaculizadas por los altos precios, las dificultades de transporte y el bajo poder adquisitivo de los hogares. El elevado costo de las importaciones comerciales dará también como resultado problemas de suministro alimentario en Lesotho, Malawi y Mozambique.

- En lo que respecta al resto del mundo, sigue habiendo problemas de producción de alimentos en Afganistán, debido a la escasez de insumos, los daños sufridos por la infraestructura y la inseguridad y el desplazamiento de personas, que, junto con los indigentes y los repatriados, necesitan todavía asistencia internacional durante los próximos meses. En Iraq, la situación alimentaria y nutricional se ha deteriorado todavía más y ha llegado a una fase crítica, debido a las dificultades encontradas por el Gobierno para financiar las importaciones. Las raciones de alimentos subvencionadas representan menos de la mitad de las necesidades de energía de la población, son de baja calidad y carecen de proteínas animales y micronutrientes. En el Líbano, las Naciones Unidas han efectuado un llamamiento de asistencia humanitaria y socorro de urgencia para 20 000 familias durante tres meses, a raíz de los recientes conflictos en el sur.
- En la República Popular Democrática de Corea las graves inundaciones de 1995, el bajo volumen de asistencia y la incapacidad del Gobierno de importar alimentos en condiciones comerciales han provocado una situación difícil, y se necesitará una importante iniciativa internacional para evitar el peligro de inanición, antes de la próxima cosecha de octubre. También en Mongolia la escasez de insumos y las dificultades económicas continúan obstaculizando la producción de alimentos y las importaciones comerciales, lo que ha dado lugar a que el suministro de alimentos sea muy escaso. La situación se puede agravar todavía más como consecuencia de los numerosos incendios registrados recientemente. En Laos, las inundaciones provocaron fuertes pérdidas en las cosechas de 1995, lo que ha dado lugar a graves situaciones de escasez alimentaria en varias provincias, por lo que se necesitará ayuda de urgencia.
- En Haití, aunque la situación de los suministros de alimentos está mejorando, las importaciones comerciales continúan encontrando dificultades y se necesita todavía asistencia internacional para poder atender las necesidades internas.
- En Bosnia y Herzegovina, aunque la situación del suministro de alimentos ha mejorado algo desde el acuerdo de paz de noviembre de 1995, como consecuencia de la reanudación de las actividades comerciales y de la mayor facilidad de acceso a las zonas donde se requiere ayuda alimentaria, 1,9 millones de refugiados y personas afectadas por la guerra necesitan todavía asistencia alimentaria de urgencia en 1996.
- En Armenia, la situación del suministro de alimentos continúa mejorando debido a la intensificación del comercio y la asistencia de los donantes. No obstante, parte de la población padece una grave escasez de recursos para adquirir alimentos, y se continúa necesitando asistencia alimentaria tanto para ellos como para los refugiados y los desplazados internos. En Azerbaiyán y en Georgia, aunque se prevé cierta recuperación de la producción de alimentos en 1996, la situación del suministro de alimentos continúa siendo difícil debido a los problemas económicos y a la reducción de las importaciones.
- En Tajikistán, la situación del suministro de alimentos es extremadamente grave, y en ausencia de ayuda internacional las poblaciones más vulnerables podrían correr riesgo de inanición.

DEFICIT DE SUMINISTROS ALIMENTARIOS*
QUE REQUIERE UNA ASISTENCIA EXTRAORDINARIA



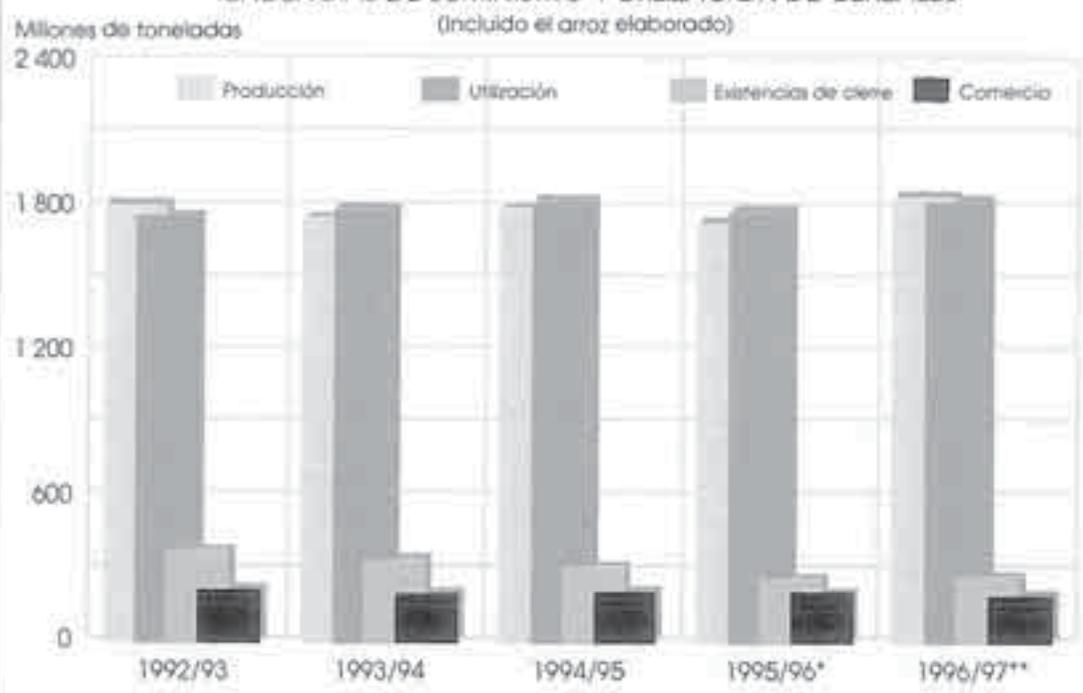
Fuente: FAO, Sistema Mundial de Información y Alerta, junio de 1996.

* Durante la actual campaña de comercialización.

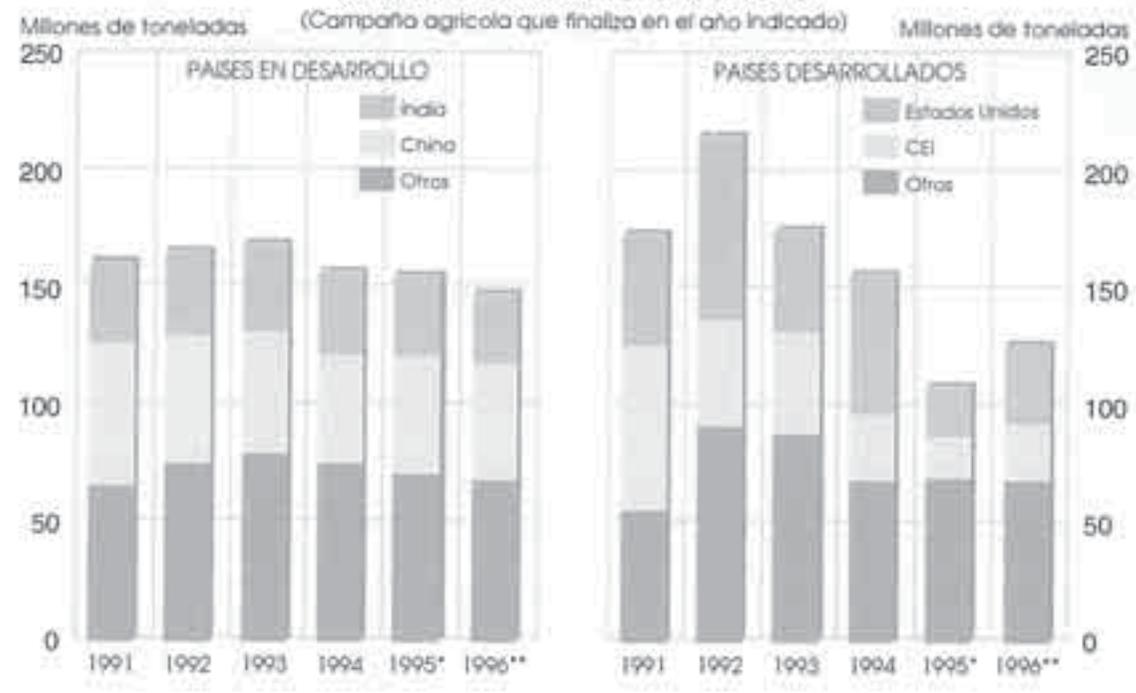
3. SUMINISTROS, UTILIZACION Y EXISTENCIAS ACTUALES DE CEREALES

- La producción de cereales de 1995 se estima en 1 904 millones de toneladas, cifra aproximadamente un 3 por ciento por debajo de la de 1994 y muy inferior a la tendencia. Este descenso se debe a la fuerte caída de la producción de cereales secundarios, en particular en los Estados Unidos y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que contrarrestó con creces el aumento de la producción de trigo y arroz. La producción mundial de trigo aumentó un 4 por ciento con respecto a la escasa cosecha del año anterior, debido sobre todo a una fuerte recuperación de la producción en Australia después de la sequía de 1994 y las cosechas más abundantes recogidas en Asia y Europa. La producción de arroz aumentó también casi un 4 por ciento en 1995, con lo que alcanzó un nivel sin precedentes.
- Según las previsiones, las existencias mundiales de cereales de las campañas agrícolas que finalizan en 1996 descenderán por tercer año consecutivo, situándose en 260 millones de toneladas, un 16 por ciento menos que el volumen del comienzo de las campañas y el más bajo desde 1981. Si se confirman las previsiones, las existencias de cereales serían sólo un 14-15 por ciento de la utilización tendencial en 1996/97, muy por debajo del 17-18 por ciento que la Secretaría de la FAO considera el nivel mínimo de garantía para la seguridad alimentaria mundial. La mayor parte del descenso correspondería a los cereales secundarios, pero se prevé que los remanentes de trigo y arroz caerán por debajo de sus niveles iniciales, ya bajos.
- Las perspectivas de 1996 apuntan a una recuperación de la producción mundial de cereales, que alcanzará los 2 015 millones de toneladas. La producción de trigo será de unos 571 millones de toneladas, un 4,4 por ciento más que en 1995. Con ello se recuperará la línea tendencial tras una producción inferior a la misma en los dos últimos años. Se prevén cosechas más abundantes de arroz en la mayor parte de las regiones en respuesta a la escasez de los suministros mundiales y a los elevados precios internacionales del trigo. La producción mundial de cereales secundarios en 1996 aumentará, según las previsiones, un 10,5 por ciento con respecto a la escasa cosecha del año pasado, y alcanzará los 883 millones de toneladas. Si se confirma ese volumen, la producción sería superior a la tendencia pero todavía algo inferior a la cosecha récord de 1994. El grueso de la recuperación tendrá lugar en países desarrollados, en particular en América del Norte, pero se prevén también cosechas notablemente más abundantes en África y en la CEI. En lo que respecta al arroz, suponiendo que las condiciones de crecimiento sean tan favorables como en 1995, la producción de arroz en 1996 podría ser de aproximadamente 560 millones de toneladas, es decir, semejante a la del año anterior.

TENDENCIAS DE SUMINISTRO Y UTILIZACIÓN DE CEREALES



REMANENTES DE CEREALES, 1990-95



Fuente: FAO.

* Estimación ** Pronóstico

- Si se cumplen los actuales pronósticos, la producción de cereales sería suficiente para atender las necesidades de consumo previstas en 1996/97. No obstante, la situación de la oferta y la demanda se mantendría bastante equilibrada en 1996/97, ya que el aumento previsto permitiría sólo una modesta reposición de las reservas de cereales, tras su fuerte reducción en la actual campaña. Por ello, aun suponiendo un período vegetativo normal, los indicios actuales permiten suponer que la seguridad alimentaria mundial continuaría siendo precaria, con unas reservas de cereales inferiores a los niveles mínimos de seguridad, al menos durante otro año.

4. ASISTENCIA EXTERNA A LA AGRICULTURA

- La tendencia descendente de la asistencia externa a la agricultura continuó en 1994, último año del que hay datos disponibles. El total de los compromisos con destino a este sector en precios constantes de 1990 descendió a 9 898 millones de dólares EE.UU., un 11 por ciento por debajo del año anterior y nada menos que un 23 por ciento por debajo de los 12 881 millones de dólares EE.UU. de 1990. Al mismo tiempo, la parte de la asistencia externa a la agricultura en el total de la financiación oficial para el desarrollo descendió desde el 13 por ciento en 1990 a aproximadamente el 10 por ciento en los últimos años.
- El significativo descenso de los compromisos con destino a la agricultura en 1994 fue resultado de una reducción real del 30 por ciento en los compromisos bilaterales, que descendieron a sólo 3 550 millones de dólares EE.UU. Esta reducción se vio compensada sólo en parte por un aumento real del 5 por ciento de los compromisos multilaterales, que alcanzaron la cifra de 6 348 millones de dólares EE.UU. en 1994. No obstante, a pesar de este aumento el total de los compromisos multilaterales con destino a la agricultura se mantuvo en 1994 muy por debajo de los niveles registrados antes de 1993.
- Mientras que la parte de los compromisos en condiciones concesionarias en el total de los compromisos a la agricultura se han mantenido fundamentalmente sin cambios, en un nivel próximo al 70 por ciento, desde 1990 a 1994, la parte de las donaciones disminuyó significativamente durante ese período. El total de éstas bajó de 5 240 millones de dólares EE.UU. en 1990 a sólo 1 675 millones de dólares EE.UU. en 1994, según las estimaciones. Esta tendencia negativa se observó en las donaciones tanto bilaterales como multilaterales.
- La mayor parte de los grandes donantes multilaterales contribuyó al aumento de los compromisos multilaterales destinados a la agricultura en 1994. Los bancos regionales de desarrollo elevaron sus compromisos de 1 409 millones de dólares EE.UU. en 1993 a 1 771 millones de dólares en 1994; los del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) subieron de 234 a 396 millones de dólares EE.UU., y los del Banco Mundial de 3 343 a 3 488 millones de dólares EE.UU. Los compromisos conjuntos del PNUD/FAO/GCIAI registraron un moderado ascenso, de 627 a 648 millones de dólares EE.UU. La asistencia multilateral de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), por el contrario, bajó fuertemente, desde 166 a 45 millones de dólares EE.UU.
- No obstante, en el caso de los bancos regionales de desarrollo, el Banco Mundial y PNUD/FAO/GCIAI, el aumento estimado en 1994 representa sólo una recuperación parcial con respecto a los fuertes descensos de los compromisos a la agricultura durante los años anteriores, y en el caso de todas estas instituciones los compromisos efectuados en 1994 continúan siendo inferiores al nivel de 1993 y mucho más bajos que los de 1990. Únicamente en el caso del FIDA la fuerte ampliación de los compromisos en 1994 ha situado éstos por encima del nivel de 1990.

- En lo que respecta a la distribución regional de las corrientes de asistencia, el volumen de los compromisos a los países asiáticos disminuyó más pronunciadamente que los destinados a otras regiones durante 1990-93. En 1994, las repúblicas de la ex Unión Soviética se convirtieron en destinatarias de un volumen significativo de asistencia al sector agrícola; el monto de los compromisos, según estimaciones preliminares, fue de 110 millones de dólares EE.UU.

- Los datos correspondientes a 1995 son todavía incompletos y se refieren únicamente a los compromisos de asistencia externa con destino a la agricultura procedentes de fuentes multilaterales. En el Informe anual del Banco Mundial de 1995 se señala un descenso del 32 por ciento en los compromisos de dicha institución con destino a la agricultura, en un contexto de crecimiento del 8 por ciento en el total de los compromisos del Banco. De la misma manera, en las relaciones de préstamos del Banco Asiático de Desarrollo se observa un descenso del 19 por ciento en los compromisos destinados a la agricultura.

COMPROMISOS Y DESEMBOLOSOS DE AYUDA EXTERIOR A LA AGRICULTURA*

Miles de millones de \$EE.UU.

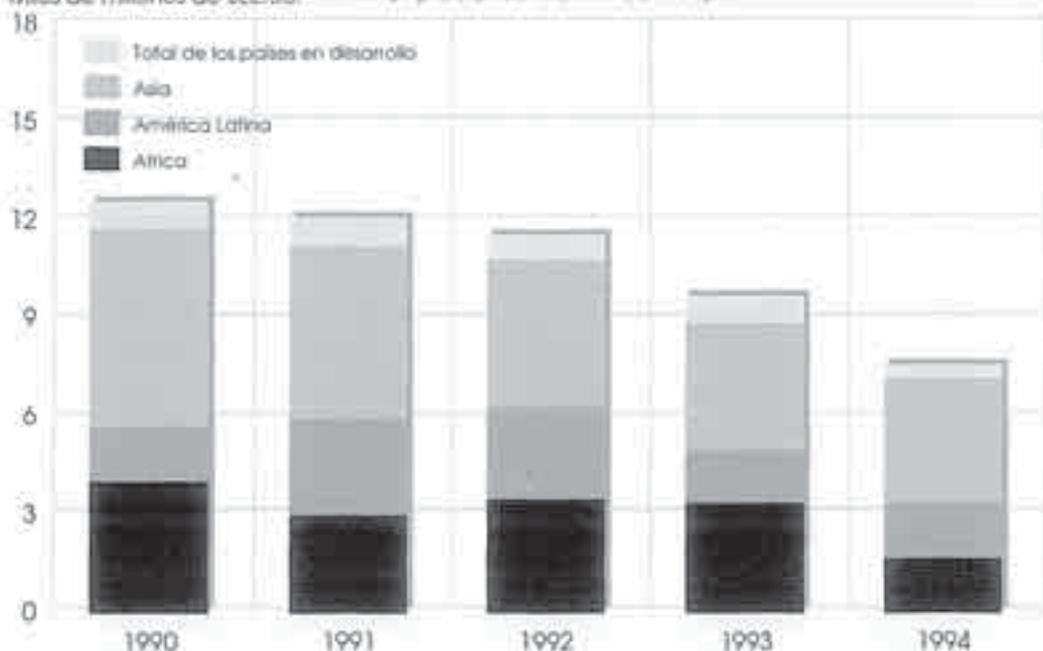
(A precios constantes de 1990)



TOTAL DE LOS COMPROMISOS, POR PRINCIPALES REGIONES EN DESARROLLO RECEPTORAS

Miles de millones de \$EE.UU.

(A precios constantes de 1990)

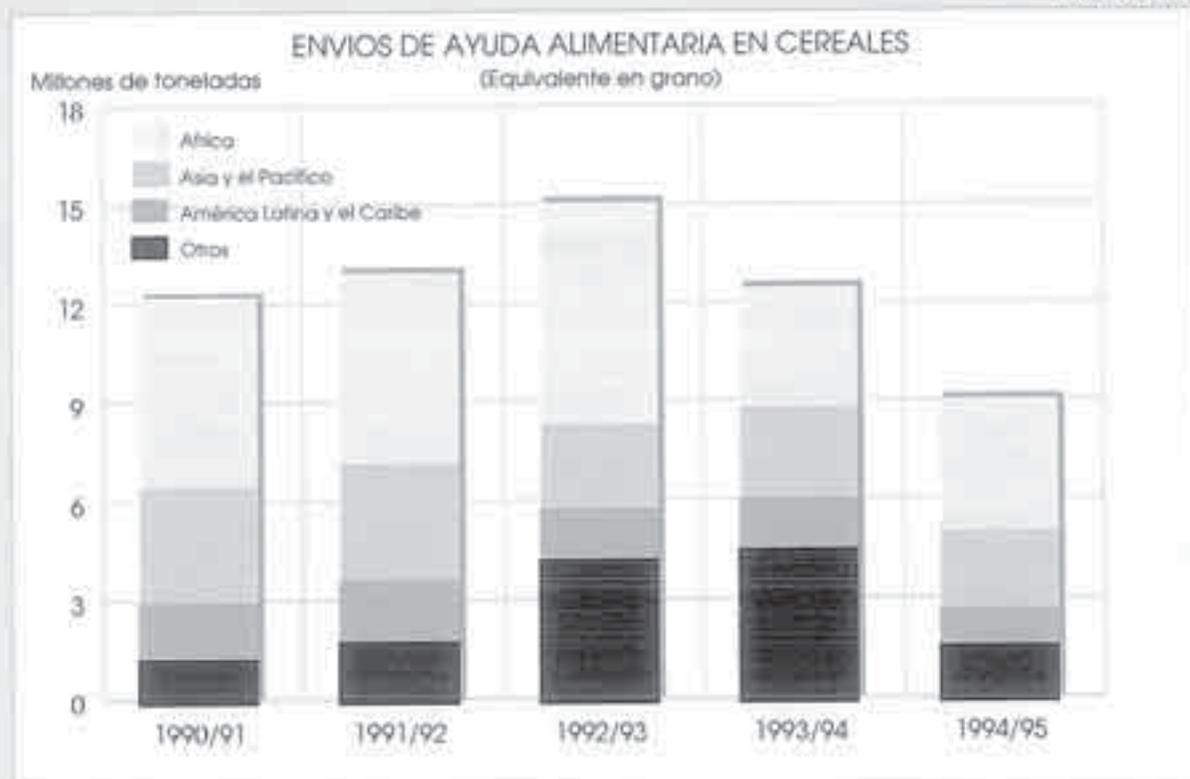


Fuente: FAO y OCDE.

* Definición amplia.

5. CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA EN 1995/96

- El total de los envíos de ayuda alimentaria en cereales durante 1995/96 (julio/junio) se estima en 7,6 millones de toneladas. En años anteriores las cifras habían sido las siguientes: 9,2 millones de toneladas en 1994/95, 12,6 millones de toneladas en 1993/94 y 15,2 millones de toneladas en 1992/93.
- Según las previsiones, los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) recibirán aproximadamente 6,5 millones de toneladas, es decir el 85 por ciento del total de la ayuda alimentaria en cereales, parte semejante a la que recibieron el año anterior. Si se confirman esos niveles, los envíos de ayuda alimentaria en forma de cereales con destino a los PBIDA constituirán aproximadamente el 8 por ciento del total de sus importaciones de cereales previstas para 1995/96, incluidas las compras comerciales, lo que representa un fuerte descenso con respecto al 11 por ciento de 1994/95 y el 13 por ciento de 1993/94. Dentro de la categoría de PBIDA, los países del África subsahariana continúan siendo los principales destinatarios de ayuda alimentaria, ya que reciben más del 30 por ciento del total.
- En marzo de 1996 las contribuciones a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) habían alcanzado un total de 922 000 toneladas de cereales y 245 000 toneladas de otros productos alimenticios, mientras que las contribuciones a las operaciones prolongadas de refugiados del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1995 ascendían a unas 504 000 toneladas de cereales y 61 000 toneladas de otros productos destinados a la alimentación. El total de los compromisos de nueve donantes a la RAIE de 1996 había representado un total de 280 000 toneladas de productos alimenticios básicos, volumen semejante al que se había comprometido en esas mismas fechas del año pasado. Además de las contribuciones a la RAIE, se han prometido unas 225 000 toneladas de alimentos con destino a operaciones prolongadas de refugiados durante 1996.
- En marzo de 1996, las promesas a los recursos ordinarios del PMA con destino al bienio anterior, 1993-94, sumaban 1 001 millones de dólares EE.UU., es decir, casi el 67 por ciento del objetivo de 1 500 millones de dólares EE.UU. del total de las promesas, unos 651 millones de dólares se habían prometido en productos y 350 millones en efectivo. Durante el bienio 1995-96, el total de las promesas efectuadas hasta el mes de diciembre había llegado a un total de 649 millones de dólares, que representan aproximadamente el 43 por ciento del objetivo de 1 500 millones de dólares EE.UU. De dicho total, unos 426 millones de dólares EE.UU. se habían prometido en productos y 223 millones en efectivo.



Fuente: FAO.

Nota: Los años se refieren al período de 12 meses julio/junio.

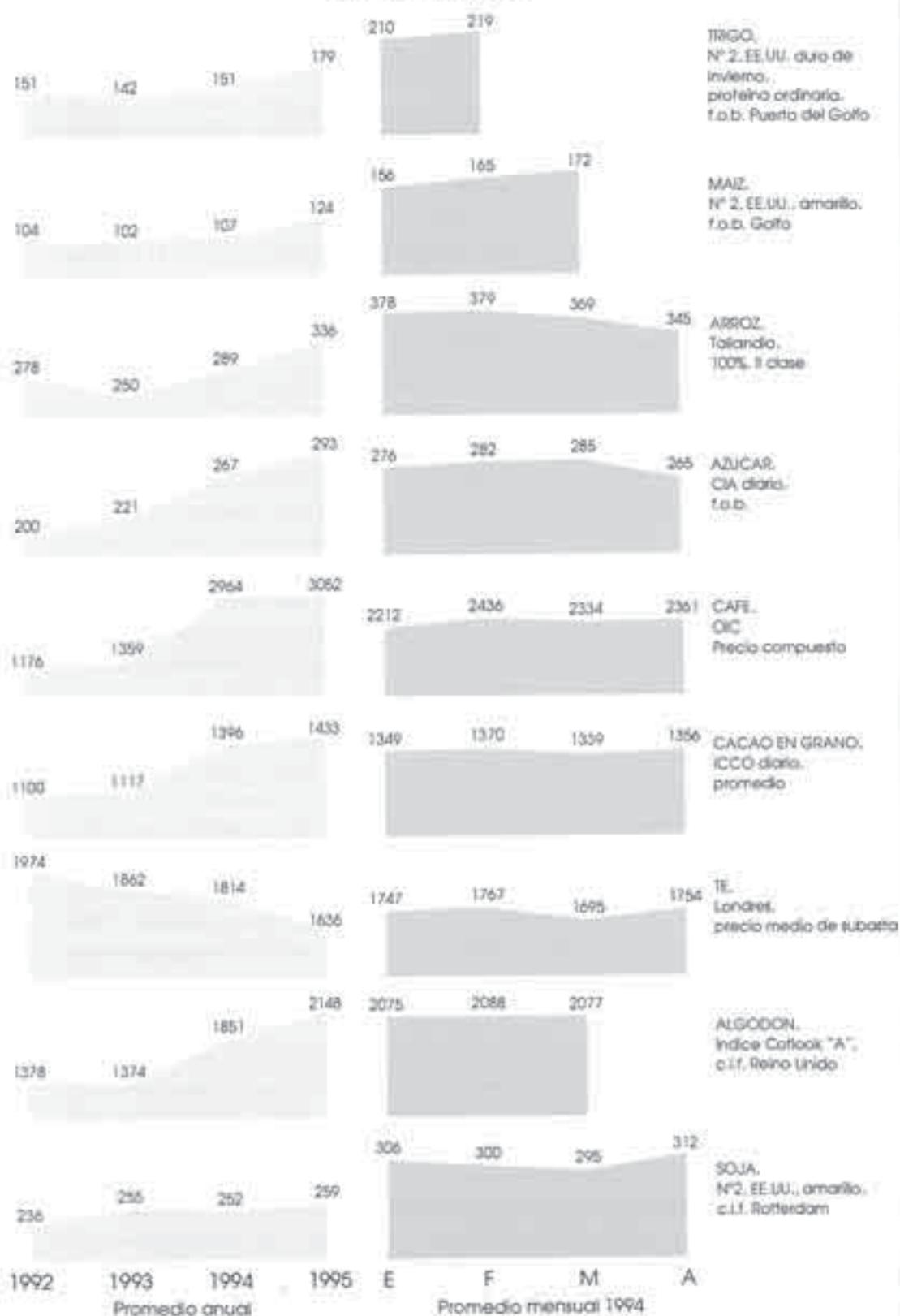
6. PRECIOS AGRICOLAS INTERNACIONALES

- Los precios de los cereales alcanzaron niveles sin precedentes durante la campaña de 1995-96 como consecuencia de la escasez de producción, bajos niveles de existencias y demanda de exportaciones relativamente firme. A finales de mayo de 1996, los precios internacionales del trigo habían bajado ligeramente en comparación con sus niveles sin precedentes del mes de abril, pero eran todavía de 100 dólares EE.UU. por tonelada –un 60 por ciento– superiores al período correspondiente del año anterior. Como quedan todavía varios meses para las grandes cosechas de maíz, una fuerte demanda, sobre todo de maíz de los Estados Unidos, impulsó los precios a niveles superiores. A finales de mayo, los precios internacionales del maíz eran de casi 95 dólares EE.UU., un 80 por ciento más altos que los del año anterior.
- Los precios internacionales del arroz fueron relativamente débiles en los cinco primeros meses de 1996 en comparación con los niveles tan altos alcanzados en el segundo semestre del año anterior. El descenso de los precios se debió en gran parte a la disminución de la demanda en Bangladesh, República Popular de China e Indonesia tras la recuperación de la producción en esos países. En lo que se refiere a los diferentes tipos de arroz, los precios que más bajaron fueron los de las calidades inferiores. Por el contrario, los precios del arroz de calidad superior se mantuvieron más firmes, sostenidos en el primer trimestre del año por las compras efectuadas específicamente para el festival de primavera chino y, posteriormente, por la subida de los precios de exportación del arroz de los Estados Unidos en previsión de la reducción de la superficie ocupada en Estados Unidos por la cosecha de arroz de 1996.
- La subida de los precios de los aceites y grasas iniciada en junio de 1994 se detuvo durante el segundo semestre de la campaña de 1994/95, y los precios de algunos aceites comenzaron a descender, ya que se prevé un aumento del volumen de las existencias de final de campaña y son prometedoras las perspectivas de las cosechas de 1995/96. Durante la primera mitad de la campaña de 1995/96, los precios internacionales de la mayor parte de los aceites y grasas bajaron todavía más debido a las abundantes reservas al comienzo de la campaña y a la previsión de que el total de los suministros sería de nuevo superior al total del consumo. No obstante, los precios del aceite de soja subieron durante la segunda mitad de la campaña debido a la reducción de los suministros y a la fuerte subida de los precios de los cereales, que compiten con la soja por la tierra. Los precios de las harinas oleaginosas durante toda la campaña de 1994/95 se mantuvieron aproximadamente un 6 por ciento por debajo de la media de 1993/94, debido a que los suministros continuaron siendo abundantes y siguió el descenso del número de cabezas de ganado en la ex Unión Soviética y en los países de Europa oriental. Durante la campaña de 1995/96 los precios de las harinas de soja, colza y girasol subieron considerablemente, impulsados por una reducción de los suministros totales de harinas oleaginosas, la sostenida demanda de productos pecuarios y unos coeficientes más favorables entre los precios de la harina y los cereales.

- La subida de los precios mundiales del azúcar, iniciada en 1994, alcanzó el máximo de los cinco últimos años durante el primer trimestre de 1995. El precio diario del Convenio internacional del azúcar (CIA) llegó a un máximo de 15,45 centavos de dólar EE.UU. por libra (0,45 kg) en el mes de enero. Las previsiones de un gran excedente de producción en 1995/96 provocaron una fuerte caída en agosto y septiembre. En cambio, los precios subieron ligeramente entre octubre y marzo de 1996, sobre todo como consecuencia de la escasa disponibilidad de azúcar blanco de alta calidad de la Unión Europea (UE) y el retraso en las exportaciones de varios países productores de caña. El precio ha descendido considerablemente desde abril de 1996, alcanzando el nivel más bajo de los dos últimos años –10,50 centavos de dólar por libra– durante la primera semana de mayo, debido a la llegada al mercado de un mayor volumen de azúcar exportable.
- Los precios mundiales del café se fortalecieron en 1994 y se mantuvieron altos hasta el mes de mayo de 1995. No obstante, en la medida en que las abundantes cosechas de Colombia, México y Uganda compensaron las pérdidas brasileñas, en junio de 1995 se inició un movimiento descendente de los precios, que duró todo el año. Durante los cuatro primeros meses de 1996 la media de los precios fue de 2 336 dólares EE.UU. por tonelada, cifra más de un tercio inferior a su nivel más alto del pasado abril.
- Tras los significativos aumentos de 1995, los precios del cacao se mantuvieron en su nivel más alto durante seis meses. Los altos precios se debieron a la reducción de los suministros en todo el mundo como consecuencia del constante descenso de la producción en el Brasil. Aunque la producción aumentó en Côte d'Ivoire y en Ghana en 1995, los precios continuaron subiendo, alcanzando su nivel más elevado en abril de 1996, en que la demanda se mantuvo firme y los suministros disminuyeron.
- Los precios mundiales del té volvieron a bajar en 1995 como consecuencia de una producción sin precedentes en varios de los principales países productores y la débil demanda de importaciones. Tras descender a un mínimo histórico en julio de 1995, en que se alcanzó el precio más bajo de los veinte últimos años, los precios se recuperaron significativamente hasta llegar a 1 745 dólares EE.UU. por tonelada en los cuatro primeros meses de 1996. No obstante, los precios mundiales del té continúan sometidos a una presión a la baja a corto plazo debido a la débil demanda de importaciones.

• Los precios mundiales del algodón, basados en el índice Cotlook «A» para marzo de 1996, son unos 6,5 centavos de dólar EE.UU. por libra más bajos que el precio medio de 1995, y considerablemente inferiores a los precios máximos alcanzados durante el primer trimestre de 1995. El Comité Consultivo Internacional del Algodón (CCIA) estima que la producción mundial de 1995/96 aumentará un 1,8 por ciento, con lo que alcanzará los 19 millones de toneladas. Según las previsiones, el consumo crecerá aproximadamente un 2 por ciento. Al final de la campaña de 1995/96 (agosto/julio) las existencias mundiales se estiman en 8,11 millones de toneladas, lo que representa un aumento del 2 por ciento con respecto al año anterior. Las importaciones mundiales de 1995/96 disminuirán casi 500 000 toneladas con respecto a las de 1994/95, y volverán a descender otras 300 000 toneladas en 1996/97. China continúa desempeñando un papel decisivo en el comercio mundial del algodón. El CCIA prevé que, en conjunto, el aumento de la producción superará las necesidades de consumo, lo que dará lugar a una acumulación de existencias, pero las oscilaciones de los rendimientos, los problemas asociados a enfermedades y plagas y la competencia entre los precios de los distintos cultivos, sobre todo los cereales, influirán en la producción a medio plazo.

PRECIOS DE EXPORTACION DE ALGUNOS PRODUCTOS, 1990-94
(\$EE.UU. por tonelada)



7. PESCA: COLOCACION DE LAS CAPTURAS Y COMERCIO

- En 1994 las capturas mundiales de peces y crustáceos como resultado de las actividades de pesca y de acuicultura alcanzó un volumen récord de 109,6 millones de toneladas. La producción de 1994 representa un aumento sin precedentes de 7,3 millones de toneladas, es decir, aproximadamente el 7,2 por ciento, con respecto a los 102,3 millones de toneladas de 1993. El pescado empleado para obtener harina y aceite representó un volumen estimado de 33,5 millones de toneladas en 1994, lo que constituye el volumen más alto nunca utilizado para usos no alimentarios y representa un aumento del 18 por ciento con respecto a los 29,3 millones de toneladas de 1993. El volumen utilizado para el consumo humano creció también, pasando de 72,9 millones de toneladas en 1993 a aproximadamente 74,8 millones de toneladas en 1994, lo que dio lugar a un pequeño aumento de los suministros per cápita.
- A la producción marina correspondieron 5,4 millones de toneladas del aumento, y a la producción continental el resto, 1,9 millones de toneladas. El crecimiento de la producción en aguas marinas se debió casi en su totalidad a los mayores rendimientos de la pesca de captura, que registraron un incremento de 4,9 millones de toneladas, debido sobre todo a las capturas de anchoveta efectuadas por Perú y Chile en el Pacífico sudoriental, mientras que la maricultura consiguió un aumento de 450 000 toneladas. Por el contrario, el crecimiento de la producción continental se debió sobre todo a la acuicultura, cuya producción aumentó 1,7 millones de toneladas, mientras que la pesca de captura continental sólo aumentó 250 000 toneladas. Casi todo el crecimiento de la producción pesquera en aguas continentales tuvo lugar en Asia.
- El aumento de las capturas en aguas marinas corresponde sobre todo a la anchoveta, población que fluctúa enormemente según la evolución de la corriente de El Niño. Este aumento no se contradice en absoluto con la afirmación de la FAO en el sentido de que la mayor parte de las especies sometidas a pesca están ahora plenamente explotadas o sobreexplotadas, y que las posibilidades de aumentar a largo plazo los rendimientos globales de la pesca de captura son sumamente limitadas. Estimaciones preliminares relativas a 1994 indican un nivel total de producción semejante al de 1995, lo que representa un aumento de la producción acuícola y un descenso en los rendimientos de la pesca de captura.
- Según análisis recientes, la proporción de las grandes poblaciones cuyas capturas se encuentran en fase descendente ha aumentado de forma constante a lo largo de varios decenios. Se requiere más que nunca una ordenación eficaz a fin de estabilizar la biomasa y mejorar los resultados económicos. Para ello habrá que tomar decisiones difíciles, por lo que los Estados Miembros deberán establecer la infraestructura necesaria para evaluar y ordenar sus pesquerías y acomodar sus capacidades de ordenación a las especificadas en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO y otros instrumentos internacionales recientemente aprobados.

- En 1994 continuó la tendencia hacia el aumento de la producción en los países en desarrollo y la contracción de la misma en los países desarrollados, sobre todo en las economías en transición, entre las que figuran las repúblicas de la ex Unión Soviética y de Europa oriental. La producción de los PBIDA ha prolongado la pauta de crecimiento rápido, que ha alcanzando un promedio del 6,9 por ciento anual desde 1988. No obstante, esta cifra es engañosa en cuanto ese crecimiento se ha producido fundamentalmente en los PBIDA de mayor producción, como China (promedio del 12 por ciento en 1988-94), India (6 por ciento), Indonesia (6 por ciento), Filipinas (2 por ciento), Bangladesh (5 por ciento) y Marruecos (5 por ciento).

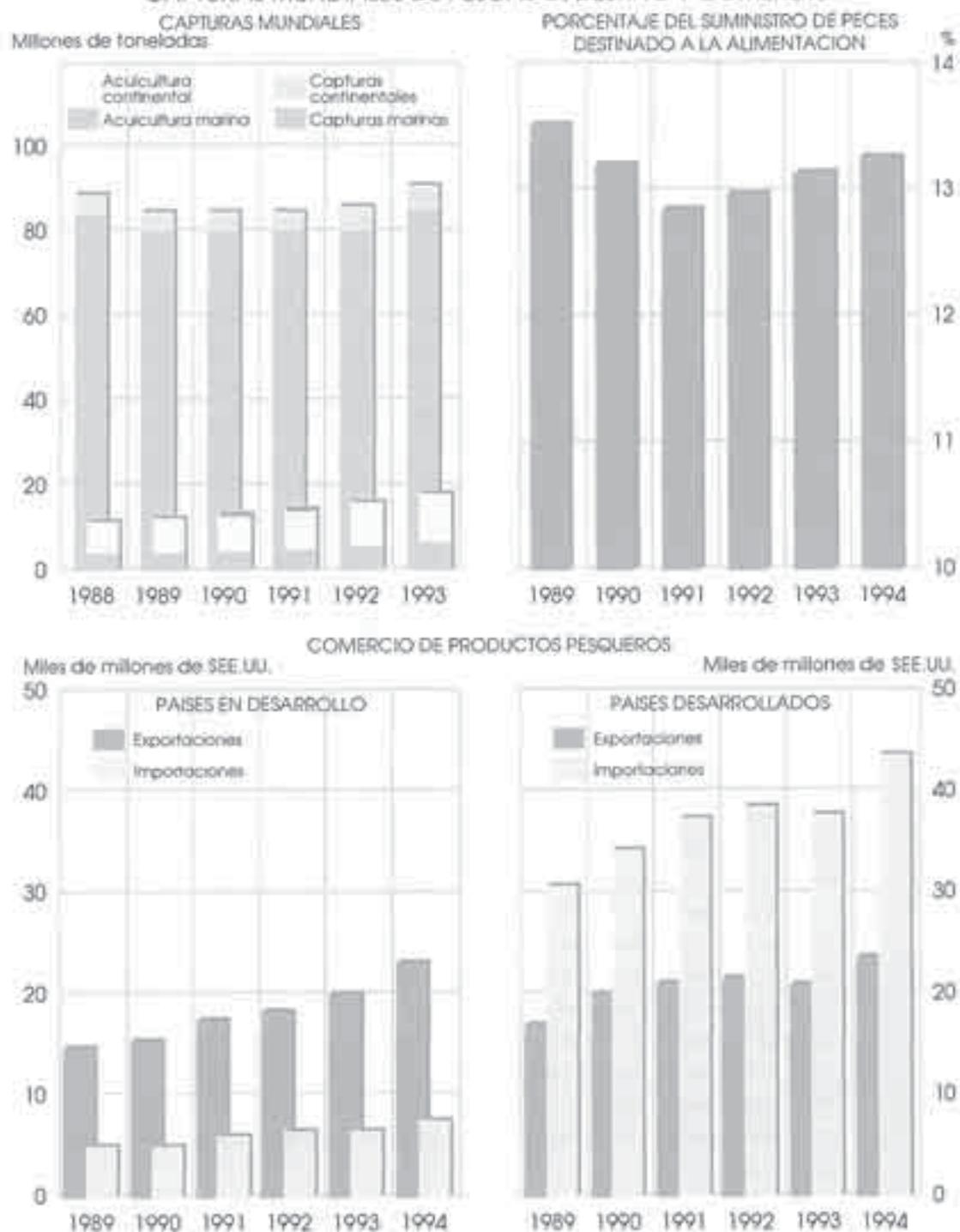
- China, principal productor desde 1989, consiguió una producción récord de 20,7 millones de toneladas en 1994. Del aumento de 3,2 millones de toneladas, más de 1 millón corresponde a la producción acuícola de cinco especies de carpa, y el resto a numerosas especies cultivadas (principalmente en aguas continentales) y algunas especies naturales (sobre todo marinas), como el pez sable, las macarelas y, en particular, el pez lima, cuya producción había disminuido notablemente entre 1988 y 1993. La producción de anchoa japonesa descendió por primera vez e invirtió la rápida tendencia al crecimiento observada desde el comienzo de esa pesquería en 1990 hasta su máximo de 560 000 toneladas en 1993.

- Durante el pasado decenio (1984-94), la acuicultura mundial aumentó su producción a un ritmo medio del 9,4 por ciento, frente al 2,6 por ciento de la producción de carne en el sector de la ganadería y del 1,7 por ciento en el total de la pesca de captura. Entre 1984 y 1994 el crecimiento de la producción acuícola ha sido mucho más rápido en los países en desarrollo que en los desarrollados; desde 1984, el total de la producción ha crecido un 188,7 por ciento en los países en desarrollo frente al 24,6 por ciento de los países desarrollados. Los países en desarrollo y los PBIDA continuaron dominando la producción en 1994, llegando a representar el 86 y el 75 por ciento de la producción total, respectivamente.

- En 1994, el total de la producción mundial de la acuicultura sumó 25,5 millones de toneladas (21,7 por ciento del total de los desembarques de la pesca mundial), con un valor de 39 800 millones de dólares EE.UU. frente a los 10,4 millones de toneladas y los 13 100 millones de dólares EE.UU. de 1984. En 1994 la producción estuvo distribuida, en función del peso, como sigue: peces de aleta, 51,2 por ciento; plantas acuáticas, 27,1 por ciento; moluscos, 17,2 por ciento; crustáceos, 4,2 por ciento; otros, 0,3 por ciento.

- En la actualidad, la mayor parte de la producción acuícola de peces de aleta dentro de los PBIDA se basa en el cultivo de peces de agua dulce herbívoros u omnívoros de escaso valor en comunidades rurales, dentro de sistemas de explotación semiintensiva o extensiva, con utilización de entre moderada y baja de insumos. Estos sistemas producen gran cantidad de peces destinados al consumo humano y de precio asequible, con destino a los mercados nacionales y al consumo interno. Por el contrario, aproximadamente el 60 por ciento de la producción de peces de aleta en países desarrollados se basa en el monocultivo de especies carnívoras de alto valor en sistemas de producción intensiva.
- El comercio internacional de productos pesqueros aumentó aproximadamente un 14 por ciento en 1993 y 1994, y el valor de las exportaciones alcanzó un total de 47 000 millones de dólares EE.UU. Los países en desarrollo representaron una parte cada vez mayor de esa cifra, habiendo llegado casi a igualar el total de los países desarrollados. La balanza comercial positiva de los países en desarrollo, con un total de 15 500 millones de dólares EE.UU. en 1994, y la balanza comercial negativa de los países en desarrollo, de 20 000 millones de dólares EE.UU., crecieron con respecto a 1993 un 15 y un 20 por ciento, respectivamente. El aumento total fue resultado del crecimiento del volumen de las exportaciones y del valor unitario de la mayor parte de los productos destinados al consumo humano; ello representó una inversión de la tendencia descendente de los valores unitarios observada en 1993.
- Por segundo año consecutivo, Tailandia fue el principal país exportador de pescado en todo el mundo, con exportaciones por un valor total de 4 200 millones de dólares EE.UU. en 1994, es decir, un 23 por ciento más que en 1993. Japón mantuvo su posición como principal importador, con importaciones con un valor total de 16 100 millones de dólares EE.UU. en 1994, que representaban el 31 por ciento de las importaciones mundiales.

CAPTURAS MUNDIALES DE PESCADO, DESTINO Y COMERCIO



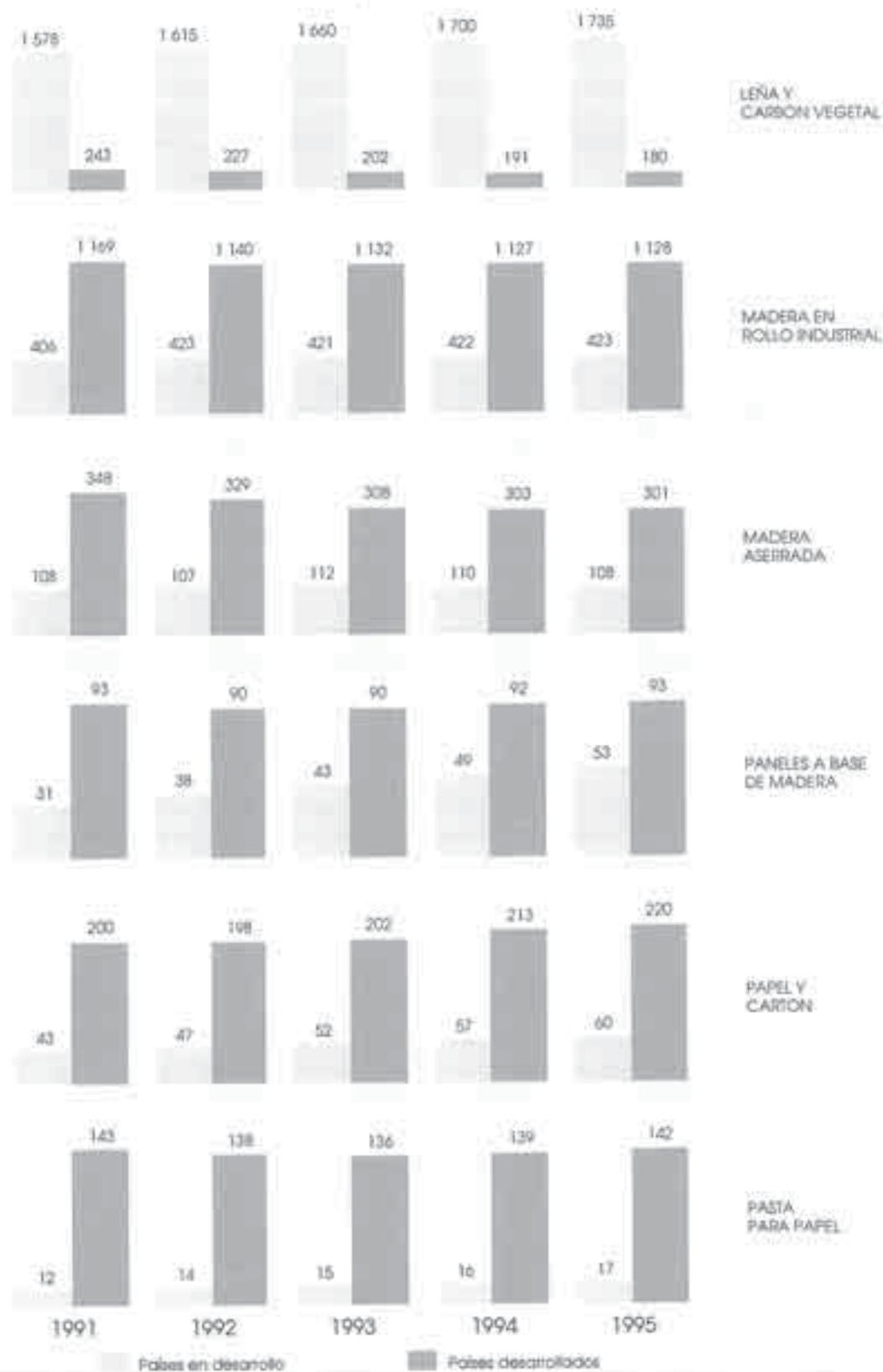
Fuente: FAO.

8. PRODUCCION Y COMERCIO FORESTALES

- La característica más importante de los mercados de productos forestales de 1995 fue la firme subida de los precios de la pasta y el papel en los mercados internacionales, que alcanzaron un máximo en octubre de 1995. Durante ese mes, la pasta Northern Bleached Softwood Kraft, producto de referencia del sector, se cotizó a 1 000 dólares EE.UU. por tonelada, es decir, un 50 por ciento por encima del precio alcanzado en el período correspondiente de 1994. Posteriormente, al debilitarse la demanda de papel y aumentar la nueva capacidad de fabricación de pasta de papel, los precios de ésta y los del papel, aunque en menor medida, disminuyeron rápidamente, hasta situarse un 30 por ciento por debajo del máximo de febrero de 1996 en el caso de la pasta, a pesar de los recortes de la producción encaminados a reducir los suministros. Los altos precios registrados durante gran parte de 1995 elevaron el valor total del comercio, sobre todo en el caso de los países desarrollados que dominan las exportaciones de estos dos productos. Mientras que el valor del comercio total de productos forestales ha aumentado, según las estimaciones, un 8 por ciento, el de la pasta y el del papel crecía aproximadamente un 15 por ciento.

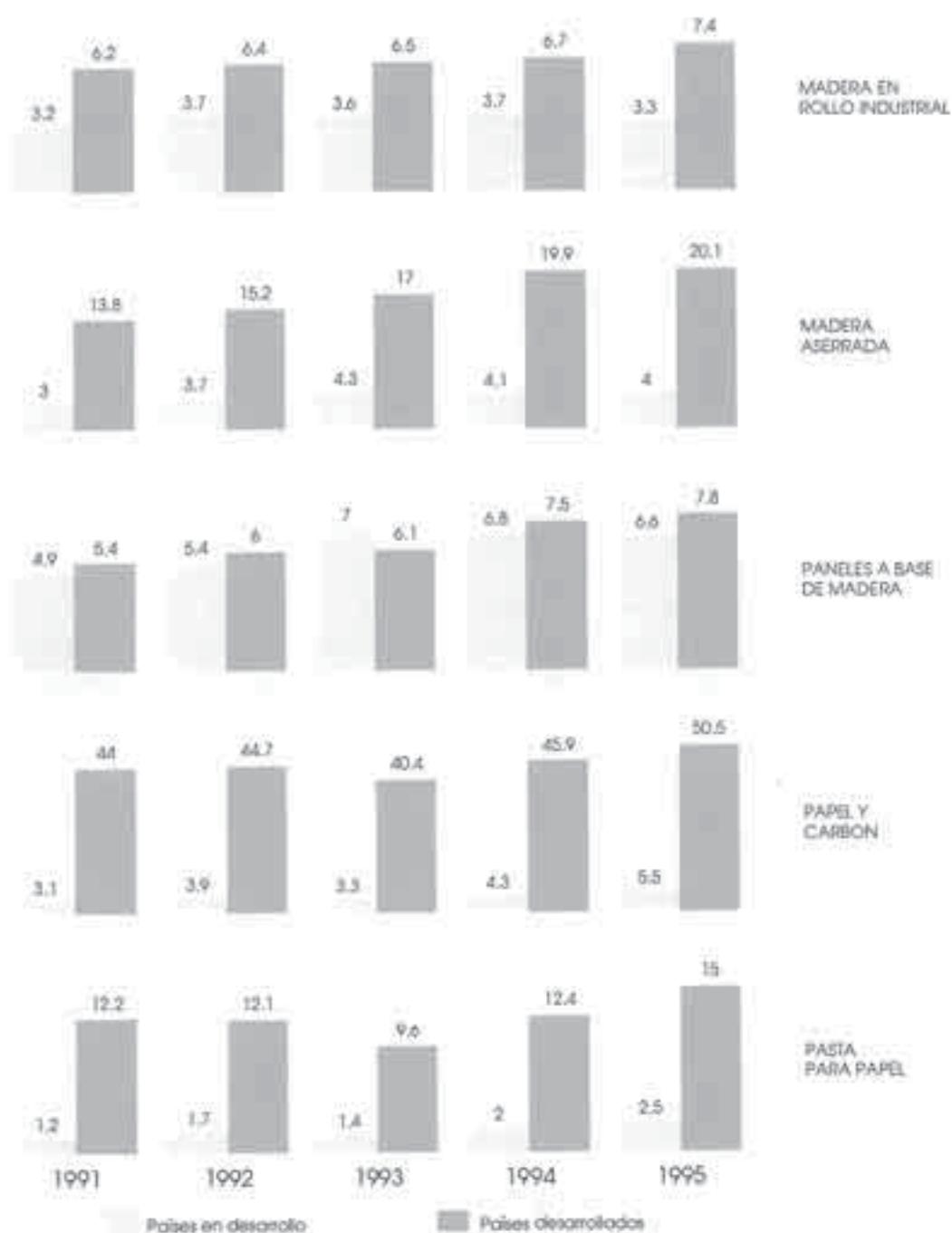
- La producción mundial de madera en rollo alcanzó un total de 3,47 millones de m³ en 1995, es decir, aproximadamente un 1 por ciento más que en 1994. Gran parte de este crecimiento marginal se debió a la expansión, impulsada por la demanda, de madera para leña, fuente de energía dominante en muchos países en desarrollo. La producción mundial de madera en rollo industrial, por el contrario, se mantuvo en el bajo nivel de 1,55 millones de m³, muy inferior al volumen de 1990. Ello se debió fundamentalmente al desbaratamiento de la producción en la Federación de Rusia, donde se estima que las extracciones de madera en rollo han disminuido otro 15 por ciento. El descenso se debió también a la débil actividad del sector de la construcción en los países industrializados, principal mercado de los productos mecánicos de madera; por ejemplo, la construcción de nuevas casas en los Estados Unidos disminuyó un 9 por ciento, y el descenso fue semejante en el Japón y en algunos países europeos. Además, el suministro de troncos continuó acusando los efectos de las restricciones impuestas a la extracción en los bosques públicos de la costa occidental de América del Norte y en algunos países tropicales asiáticos de gran importancia en este sentido, debido a preocupaciones ambientales. En 1995 algunos países africanos, por ejemplo Côte d'Ivoire y Gabón, comenzaron a intensificar también las restricciones relativas a la extracción de madera y su exportación.

PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS FORESTALES
(millones de m³)



- Las partículas y la madera para pasta representaron una excepción entre los productos derivados de la madera en rollo en 1995: conocieron un marcado crecimiento, impulsado por el dinámico sector de la pasta de madera, que, durante la mayor parte de 1995, consumió más partículas y madera para pasta, a pesar de la subida de sus precios. El crecimiento más importante correspondió a las exportaciones de madera para pasta de países de la ex Unión Soviética con destino a Escandinavia, las virutas de madera procedentes de Chile (cuyo volumen creció un 35 por ciento) y el comercio de virutas de madera en general.
- La producción mundial de madera aserrada en 1995 continuó su prolongado descenso, situándose aproximadamente en 409 millones de m³, es decir, un 20 por ciento menos que en 1990. Este descenso ininterrumpido ha sido resultado en parte de la caída constante de la producción en la ex Unión Soviética y especialmente en la Federación de Rusia. Los grandes productores de Europa y América del Norte han mantenido por lo general la producción del año anterior en lo que se refiere a la madera aserrada de coníferas lo que ha dado lugar a un sobreabastecimiento, grandes volúmenes de existencias y, por consiguiente, presión a la baja sobre los precios en Europa a finales de 1995. Se produjo también un nuevo crecimiento de las exportaciones canadienses de madera aserrada de coníferas, que aumentaron un 4 por ciento, sobre todo con destino a los Estados Unidos. En 1996 se firmó un acuerdo comercial entre el Canadá y los Estados Unidos con el fin de reducir un 10 por ciento –lo que representaría un valor comercial aproximado de 7 000 millones de dólares EE.UU. al año– las exportaciones canadienses de madera aserrada de coníferas con destino a los Estados Unidos.
- La producción de madera aserrada de coníferas de países templados aumentó ligeramente con respecto al volumen de 1994, debido a la mayor demanda de los sectores en renovación y reestructuración. Este producto está comenzando a sustituir en forma significativa, en los grandes mercados consumidores, a las importaciones de madera aserrada tropical.
- La producción de madera aserrada tropical en 1995 parece haber descendido en forma marginal, ya que varios países productores tropicales han introducido restricciones a la extracción y exportación de madera. El comercio de madera aserrada tropical disminuyó de nuevo en 1995 debido a que los grandes productores asiáticos continuaron reduciendo deliberadamente las exportaciones y desviando los suministros hacia la elaboración de productos con mayor valor añadido con destino a la exportación.

VALOR DE EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS FORESTALES
(miles de millones de \$EE.UU.)



Fuente: FAO.

- La producción mundial de tableros a base de madera continuó su tendencia ascendente y, según las estimaciones, alcanzó un volumen de 146 millones de m³ en 1995, es decir, un 3 por ciento más que en 1994. El año se caracterizó por las fuertes inversiones en nueva capacidad de producción, sobre todo de paneles de fibras de densidad media (MDF) y paneles de fibra orientada (OSB), que están sustituyendo en parte a otros paneles tradicionales, como los contrachapados y tableros de partículas. La inversión en nueva capacidad de producción de MDF u OSB continúa, a pesar de ciertas dudas sobre si esta expansión está justificada por la demanda futura probable. La producción total de contrachapados aumentó sólo en forma marginal, debido a la débil demanda de los mercados internacionales, aunque se registró un notable rebrote de las exportaciones de contrachapados de madera tropical de Malasia (que aumentaron un 30 por ciento), probablemente a expensas de las exportaciones de Indonesia, que disminuyeron de forma marginal. Las exportaciones canadienses de OSB crecieron en forma considerable.
- La producción mundial de papel y cartón alcanzó en 1995 un total estimado de 280 millones de toneladas, lo que representa una subida del 4 por ciento y la continuidad de la tendencia ascendente iniciada en 1982. Algunos de los principales países productores de Europa occidental y Asia registraron un fuerte crecimiento. Este fue algo más moderado en América del Norte y Escandinavia. La demanda se mostró especialmente estable en el caso de las calidades destinadas a impresión y escritura, y los precios subieron fuertemente. El precio del papel de pasta química sin recubrir, por ejemplo, era en agosto de 1995 un 32 por ciento más alto que el año anterior. En la última parte de 1995, en cambio, la demanda de papel se debilitó, sobre todo en Asia, lo que dio lugar a la acumulación de existencias (a pesar de los recortes de producción) y a un rápido descenso de los precios. El comercio se mantuvo firme en los primeros nueve meses de 1995 pero, con la excepción del papel prensa, luego disminuyó en forma pronunciada.
- La producción mundial de pasta de madera alcanzó en 1995 un total estimado de 159 millones de toneladas, es decir, un 3 por ciento por encima del satisfactorio nivel de 1994. La evolución de este sector fue muy semejante a la del sector del papel. Durante los nueve primeros meses la demanda mundial de pasta de madera fue elevada, y las tasas de operación muy altas. En consecuencia, los precios registraron una fuerte subida, situándose aproximadamente un 50 por ciento por encima del nivel de 1994. Ello dio lugar también a una mayor eliminación de pasta de madera, una intensificación del comercio de la pasta y virutas de madera y a la subida de precios de la pasta de madera y otros insumos, incluido el papel recuperado. Después de octubre, en la medida en que disminuyó la demanda de papel y crecieron las reservas, aumentaron también las existencias de pasta de madera de los productores. Los precios bajaron rápidamente y muchas fábricas declararon cierres temporales para reducir las existencias. En febrero de 1996 los precios de la pasta de madera eran aproximadamente un 30 por ciento más bajos que en el máximo anterior. El comercio, que había crecido fuertemente durante la mayor parte de 1995, descendió claramente como consecuencia de la fuerte caída de la demanda de pasta y de papel.

ANÁLISIS MUNDIAL

II. El entorno económico general y la agricultura

ENTORNO ECONOMICO MUNDIAL

Según datos del Fondo Monetario Internacional¹, la producción económica mundial creció en 1995 un 3,5 por ciento, cifra inferior al 3,7 por ciento del año anterior y marginalmente más baja que la tendencia a largo plazo. La tasa de crecimiento de 1995 fue resultado de los siguientes factores:

- Lenta expansión de la producción, del orden del 2 por ciento, en los países industriales. Todos los grandes países industriales tuvieron un crecimiento inferior al de 1994, con excepción del Japón – donde la actividad económica comenzó a recuperarse a finales de 1995– e Italia. Los resultados y perspectivas económicas de Europa se deterioraron como consecuencia de la menor confianza de los consumidores y las empresas. La consolidación fiscal y la reducción del desempleo continúan siendo los principales problemas pendientes.
- Robusto crecimiento del 5,9 por ciento en los países en desarrollo. Por cuarto año consecutivo, la producción creció en 1995 cerca de un 6 por ciento, impulsada en particular por las dinámicas economías de Asia. África y el Cercano Oriente consiguieron tasas de crecimiento significativamente más elevadas que en 1994, pero en América Latina y el Caribe se registró una marcada desaceleración (véase el Análisis por regiones: regiones de países en desarrollo).
- Mayor impulso de las economías en transición de Europa central y oriental (con exclusión de Bielarus y Ucrania), después del viraje de 1994. No obstante, las economías de otros países en transición continuaron su proceso de recesión, aunque el descenso de la producción parece haber tocado fondo durante 1995 en Rusia y varias repúblicas de la Comunidad de Estados Independientes, en Asia.

Para 1996 se prevé que continúe el lento crecimiento de las economías industriales. Dichas tasas se desacelerarán en los Estados Unidos

¹ Salvo indicación en contrario, las estimaciones y previsiones económicas de esta sección están tomadas de *Perspectivas de la economía mundial*, del FMI, abril de 1996. Washington, D.C.

y en Europa, mientras que se fortalecerá la recuperación del Japón. Por el contrario, se prevé que el crecimiento se acelerará en los países en desarrollo, donde alcanzará una tasa de aproximadamente el 6,3 por ciento, debido en especial a un rebrote económico de América Latina y el Caribe y a una nueva intensificación del crecimiento de la producción en África. Se prevé una mejora significativa en Rusia, región transcaucásica y Asia central, donde tras varios años de profunda recesión es posible que se consiga una expansión económica del 2 por ciento.

Las otras características principales del actual entorno económico son el alivio parcial de la presión ejercida sobre las tasas de inflación, ya bajas, de los países industriales, y unas subidas de precios considerablemente reducidas en los países en desarrollo. El rápido crecimiento del comercio mundial, debido al progreso conseguido en la liberalización de los mercados y el dinámico comercio entre las regiones de países en desarrollo, particularmente Asia y América Latina y el Caribe, y un descenso general de las tasas de interés en coincidencia con el débil crecimiento y la baja inflación de los grandes países industriales, aunque las tasas de interés se hayan mantenido significativamente más elevadas en Europa que en América del Norte y el Japón. Estos rasgos determinan un entorno global favorable para la producción agrícola, el comercio y la seguridad alimentaria.

Perspectivas económicas y repercusiones en la agricultura

Las perspectivas económicas y agrícolas de los países en desarrollo dependerán de los siguientes factores:

- En los años próximos cabe prever un entorno económico internacional más estable, caracterizado por un crecimiento económico moderado pero constante de los países industriales, baja inflación, regímenes comerciales cada vez más abiertos e integración financiera en alza. Todo ello se traduce en perspectivas favorables para el crecimiento y el comercio de los países en desarrollo.
- Cabe prever que las perspectivas de un período prolongado de crecimiento acompañado de baja inflación y un continuado reordenamiento de las finanzas públicas contribuirán a reducir las tasas de interés en los países industriales. Ello tiene considerable importancia para los países en desarrollo, debido a los efectos que tendrá sobre el crecimiento del PIB de los países industriales, la demanda de importaciones y las corrientes de capital privado, pero sobre todo para los países en desarrollo y sus obligaciones de servicio de la deuda externa.
- Según el Banco Mundial, después de una fuerte subida entre 1990 y 1993, las corrientes de capital privado externo se han estabilizado en una cifra situada entre 160 000 y 170 000 millones de dólares EE.UU., a pesar de la crisis mexicana y de la subida de las tasas de

interés en los Estados Unidos en 1994. Se prevé que continúe el moderado crecimiento de las corrientes privadas, debido al mencionado descenso de las tasas de interés y al proceso de reforma y liberalización de los regímenes de inversión en los países en desarrollo.

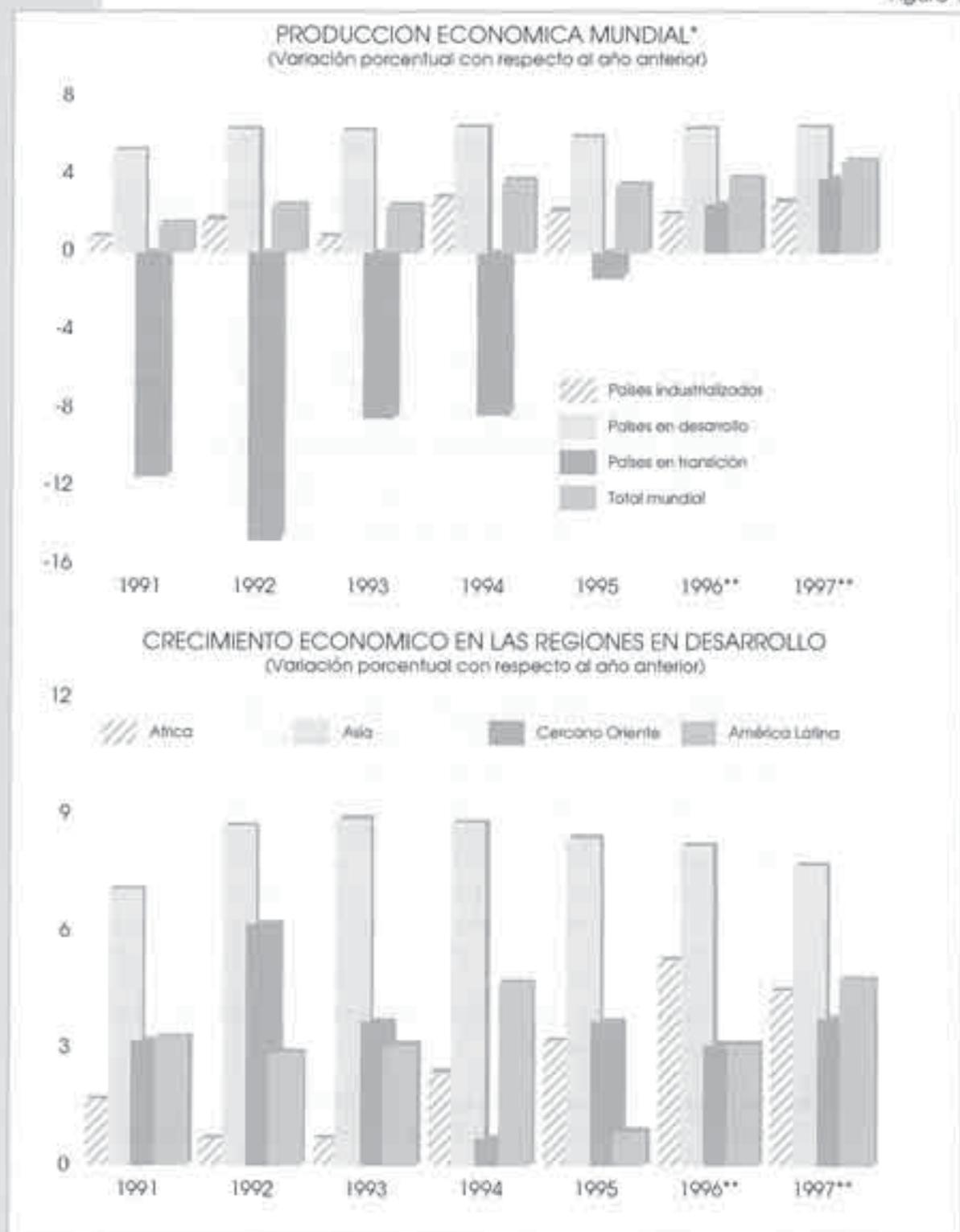
- Las corrientes de asistencia externa han disminuido. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que representa dos terceras partes de las corrientes de recursos hacia los países de bajos ingresos, descendió desde el 0,35 por ciento del PIB de los donantes en 1983 al 0,29 por ciento en 1994, el nivel más bajo desde hace más de 20 años. Esta tendencia, que se observó también en las corrientes destinadas a la agricultura, se mantendrá por varias razones: reordenamiento de las finanzas públicas en los países donantes, menos motivación para la asistencia oficial después de la caída del muro de Berlín, y cambios en la manera de entender el valor de la ayuda y del financiamiento privado con respecto al desarrollo en la era actual de liberación económica.
- Un factor de considerable importancia para las perspectivas económicas de los países en desarrollo será el comportamiento futuro de los precios de los productos básicos. El auge de estos precios en 1994 perdió impulso en 1995, al disminuir las fuerzas, esencialmente transitorias, que lo habían impulsado. Los precios de los productos distintos del petróleo subieron en términos reales un 18 por ciento en 1994 y un 5 por ciento en 1995 (estimaciones del Banco Mundial). Este debilitamiento relativo tuvo efectos negativos para los países en desarrollo, ya que fue más pronunciado en el caso de sus principales cultivos de exportación, sobre todo las bebidas tropicales, mientras que los precios de los cereales, importante artículo de importación para muchos de los países en desarrollo, se fortaleció. Se prevé un debilitamiento de los precios de los productos distintos del petróleo en 1996-97, lo que puede contrarrestar muchas de las ganancias conseguidas durante los dos años anteriores, pero podría representar una estabilidad relativa a más largo plazo.

Perspectivas agrícolas de los países en desarrollo

Las Figuras 1-5 contienen los pronósticos a mediados de campaña sobre la producción económica y agrícola y el crecimiento del comercio en los países en desarrollo, según previsiones del Proyecto LINK. Destacan los siguientes rasgos principales:

- Las perspectivas económicas a mediados de campaña de los países en desarrollo en su conjunto parecen algo más prometedoras que el año pasado. La actividad económica se estabilizará aproximadamente en un crecimiento del 6 por ciento durante 1996-99. Las perspectivas de la producción agrícola parecen también más

Figura 1



Fuente: FMI.

* PIB real o PNN real ** Proyecciones

favorables de lo anteriormente previsto. No obstante, el valor agrícola añadido, con tasas del orden del 4 por ciento en el período 1996-99, crecerá a un ritmo significativamente inferior al de la producción total. Ello se debería sobre todo al comportamiento más dinámico de los sectores de la industria y los servicios en las regiones de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Por el contrario, el PIB total y agrícola crecerán aproximadamente con el mismo ritmo lento en las economías africanas de base fundamentalmente agrícola.

- El valor agrícola añadido superará, según las previsiones, el crecimiento demográfico en todas las regiones de países en desarrollo, con excepción del África subsahariana. Después de los medios resultados de 1996, el crecimiento del valor agrícola añadido de América Latina y el Caribe se acelerará hasta situarse entre el 4,5 y el 4,8 por ciento. Se prevé una ligera aceleración del crecimiento de la producción agrícola en Asia y el Pacífico. Por el contrario, tras los brillantes resultados de 1996 y 1997, el crecimiento de la región del Cercano Oriente y África del Norte descenderá ligeramente al 4 por ciento.
- Las perspectivas del comercio de mercancías parecen especialmente brillantes. Los pronósticos sobre el valor del comercio apuntan a tasas de crecimiento próximas al 13 por ciento anual en Asia

Figura 2

PRODUCCION MUNDIAL Y VOLUMEN DEL COMERCIO MUNDIAL
(Variación porcentual con respecto al año anterior)

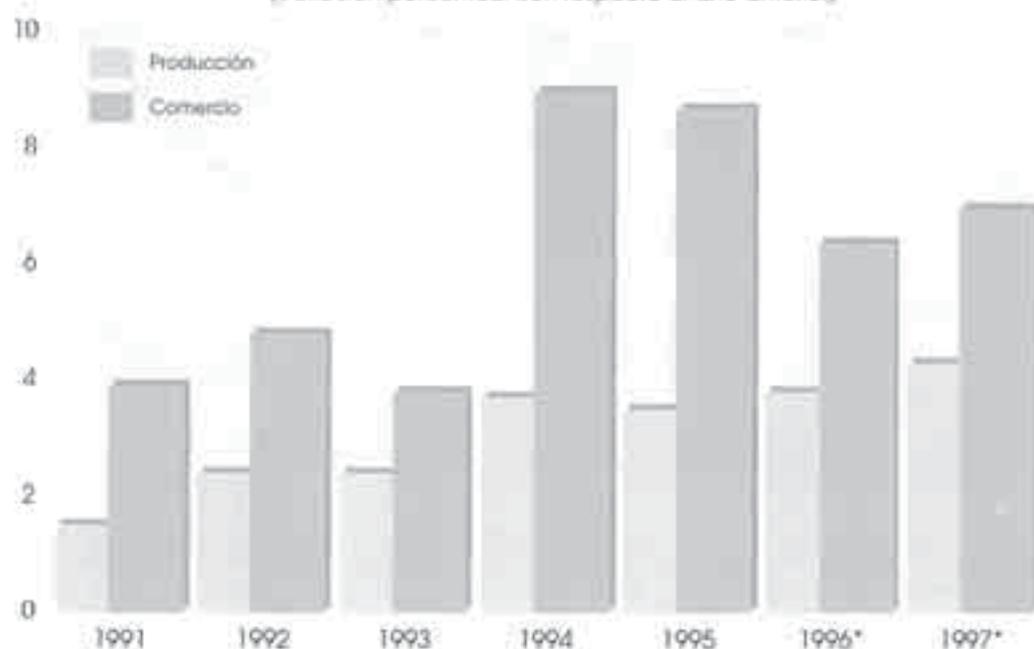
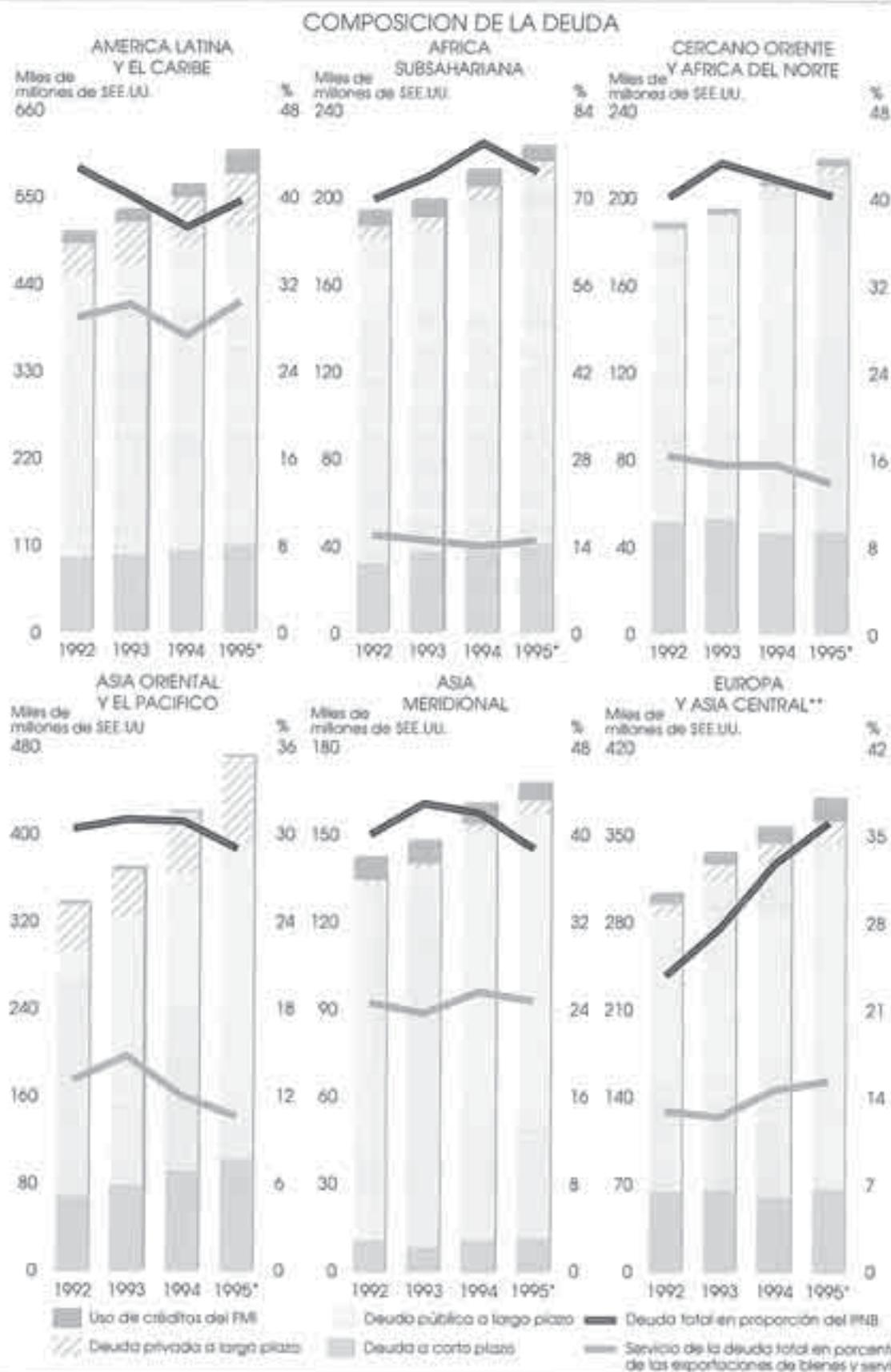


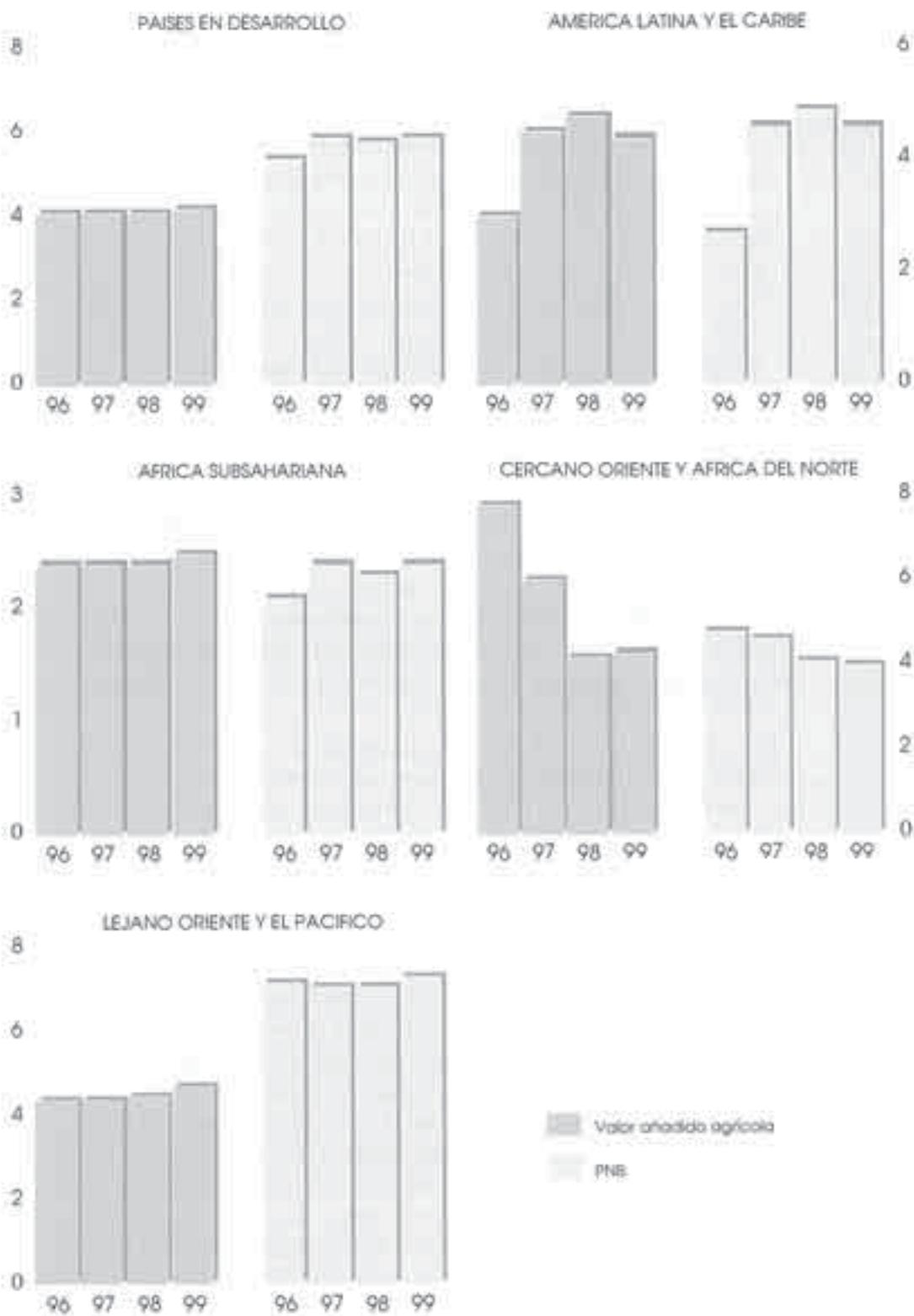
Figura 3



Fuente: Banco Mundial. Cuadros de la deuda mundial, 1996.

* Proyecciones ** Con inclusión de la ex URSS

CRECIMIENTO DEL PNB TOTAL Y DEL VALOR AÑADIDO EN LA AGRICULTURA EN LAS REGIONES DE PAISES EN DESARROLLO (Variación porcentual con respecto al año anterior)



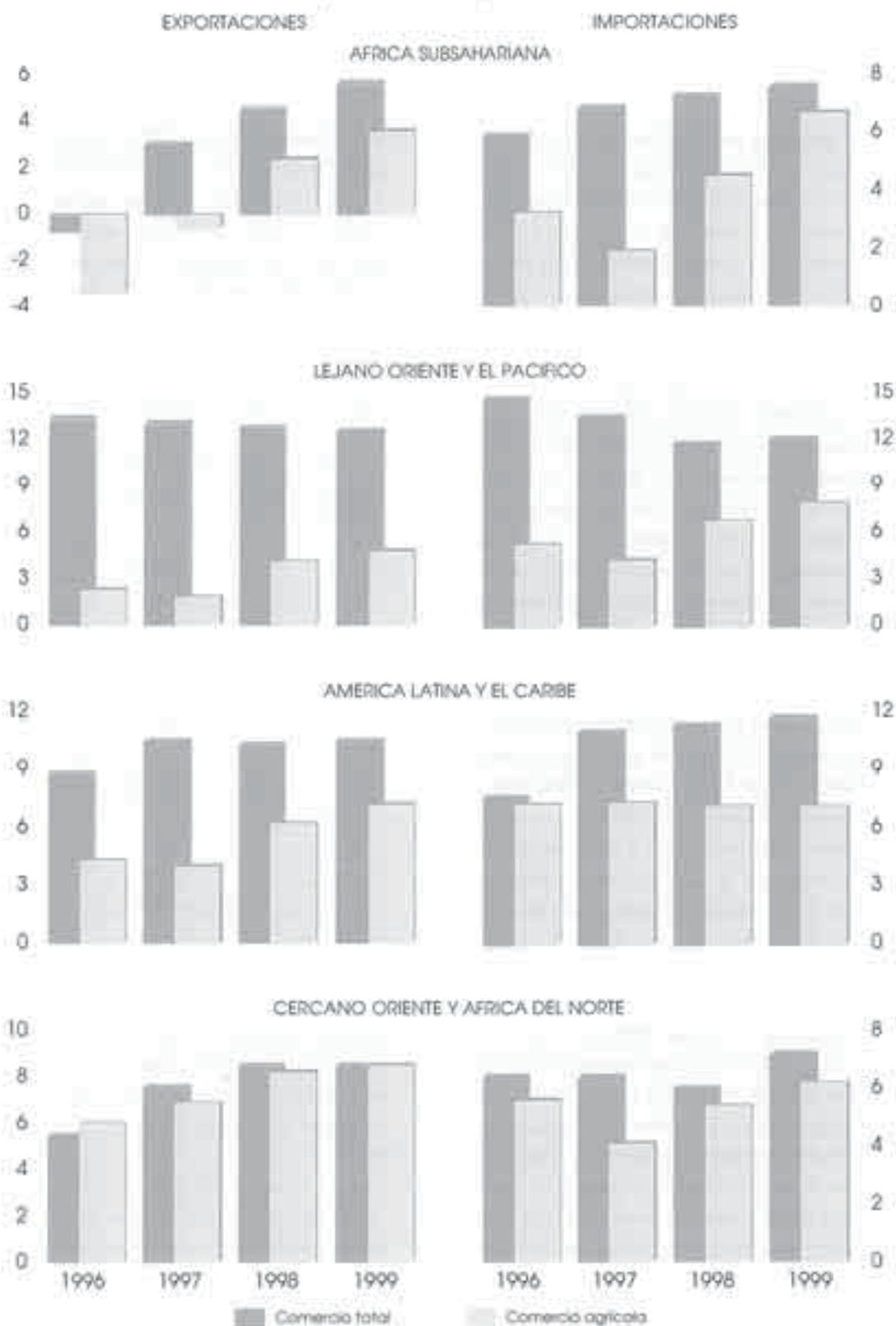
y el Pacífico, el 10 por ciento en América Latina y el Caribe y el 8 por ciento en el Cercano Oriente y África del Norte. El comercio agrícola, aunque menos dinámico, crecerá con un ritmo acelerado en todas las regiones.

- En general, el crecimiento de las importaciones agrícolas superará al de las exportaciones en todas las regiones con países en desarrollo, lo que tendrá como resultado diversos niveles de deterioro de las balanzas comerciales agrícolas. No obstante, mientras que no es probable que el saldo comercial neto de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico sufran modificaciones significativas, dicha tendencia tendría consecuencias más graves para África, donde desde hace tiempo las exportaciones agrícolas han tendido a rezagarse con respecto a las importaciones de alimentos, lo que ha dado como resultado la contracción del excedente de la balanza comercial agrícola a unos márgenes muy bajos. El auge de las exportaciones que siguió al alza repentina de los precios de los productos básicos en 1994-95 invirtió temporalmente esta tendencia pero, como es probable que se vuelva a la situación anterior, quizá el África subsahariana se convierta en importadora neta habitual de productos agrícolas en los años próximos.

La subida repentina de los precios de los productos básicos en 1994-95 había permitido también una considerable mejora en las relaciones de intercambio de los países en desarrollo y del poder adquisitivo de las exportaciones agrícolas, tras varios años de constante deterioro. En el caso de los países africanos, que habían salido especialmente beneficiados de los altos precios de las bebidas que más exportan, el beneficio estimado de las relaciones de intercambio agrícolas había sido del 20 por ciento en 1994 y un 4 por ciento más en 1995. América Latina y el Caribe, el Cercano Oriente y África del Norte y, en menor medida, Asia y el Pacífico habían obtenido también considerables beneficios durante esos años. En cambio, al concluir el período de altos precios, las relaciones de intercambio de las exportaciones agropecuarias se deteriorarán de nuevo en 1996 aproximadamente en un 10 por ciento en el África subsahariana, un 5 por ciento en América Latina y el Caribe y entre un 1 y un 2 por ciento en el Cercano Oriente y África del Norte y Asia y el Pacífico. Sin embargo, después de este notable deterioro inicial, las relaciones de intercambio agrícolas se estabilizarán durante el resto del decenio, con altibajos anuales del orden del 1 al 2 por ciento. Los fuertes aumentos de las relaciones de intercambio conseguidos durante 1994-95 se erosionarán sólo en forma parcial en 1996, año en que los precios regresarán a niveles más normales, y en el período 1996-2000 las relaciones entre productos agrícolas y manufacturados serán más estables y –desde el punto de vista de los exportadores agrícolas– más favorables que durante el pasado decenio.

Figura 5

CRECIMIENTO PROYECTADO DEL COMERCIO TOTAL Y DEL COMERCIO AGRICOLA
(Variación porcentual con respecto al año anterior)



RECUADRO 1
**PERSPECTIVAS DE LAS ECONOMÍAS QUE DEPENDEN FUERTEMENTE
 DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS**

El aumento de los ingresos derivados de la exportación conseguidos en 1994 y 1995 por las economías que dependen fuertemente de las exportaciones agrícolas (EDFEA)¹ hizo posible una considerable mejora de su situación y perspectivas económicas globales. De acuerdo con estimaciones del FMI, este grupo de países logró aproximadamente un crecimiento del 6 por ciento en 1994 y del 5 por ciento en 1995, frente a un promedio anual del 3,4 por ciento durante los cinco años anteriores. Para 1996-97 se prevé un fuerte crecimiento de aproximadamente entre el 5 y el 5,7 por ciento. Las buenas perspectivas económicas de estos países se basan también en los siguientes pronósticos para 1996-97: aumento de la formación bruta de capital, que llegará al 26 por ciento del PIB frente al 22-23 por ciento de los primeros años noventa; reducción del déficit fiscal público, que se situará aproximadamente en el 1 por ciento del PIB (durante los años ochenta fue entre el 2 y el 3 por ciento); expansión del 13 por ciento anual del valor de las exportaciones, después de una fuerte subida (próxima al 20 por ciento anual) en 1994-95, y un aumento del 9 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones en cada uno de esos dos años, tras una fuerte expansión (del orden del 12 por ciento) tanto en 1994 como en 1995. Aunque el total del déficit en cuenta corriente de estos países aumentará todavía más, tras el fuerte deterioro observado desde 1993, ello se deberá fundamentalmente a la situación de los países de América Latina de este grupo². De hecho los EDFEA de África consiguieron una mejora significativa de sus ba-

lances comerciales en 1994 y 1995, lo que, unido a los niveles extendidos de transferencias corrientes netas, permitió en 1995 situar los déficit en cuenta corriente un 30 por ciento por debajo de los niveles de 1990-91. Según las perspectivas, en 1996-97 esos déficit aumentarán ligeramente, pero manteniéndose muy por debajo de los niveles de los primeros años noventa.

¹ El grupo de EDFEA está integrado por 47 países (24 del África subsahariana, 18 de América Latina y el Caribe y cinco del Cercano Oriente y África del Norte), cuyas exportaciones de productos agropecuarios, pesqueros y forestales representaron el 20 por ciento o más del total de sus ingresos de exportación, o el 20 por ciento o más del total de sus importaciones, en 1988-90.

² En este contexto influyó el espectacular crecimiento de las importaciones del Brasil en 1995, tras el fortalecimiento de la demanda asociado al éxito del plan de estabilización.

RECUADRO 2
**LA DEUDA EXTERIOR Y LAS CORRIENTES FINANCIERAS
 DE LOS PAISES EN DESARROLLO**

La deuda exterior de los países en desarrollo alcanzó los 2,068 billones de dólares EE.UU. al final de 1995, con un aumento neto de 147 000 millones de dólares respecto de 1994. Esta variación fue causada por corrientes de deuda neta por importe de 133 000 millones de dólares (deuda a largo y corto plazo y créditos del FMI) frente a 86 000 millones de dólares el año anterior (la entrada de financiación mediante endeudamiento comprende el paquete oficial extraordinario de rescate financiero de México y niveles elevados de nuevas corrientes de deuda privada hacia prestatarios del Asia oriental); la depreciación del dólar estadounidense, que aumentó el valor en dólares de la deuda denominada en otras monedas en 13 000 millones de dólares EE.UU.; el interés capitalizado de la deuda y los programas de reducción del servicio de la misma que ascendían a otros 9 000 millones de dólares. La reducción voluntaria de la deuda en los atrasos de América Latina quedó neutralizada por un aumento de los atrasos por intereses del África subsahariana.

Los pagos totales por el servicio de la deuda relativos a todas las deudas alcanzaron, según estimaciones, 224 000 millones de dólares en 1995, con un 15 por ciento de aumento respecto de 1994, lo que refleja el hecho de que muchos países han vuelto al pleno servicio de sus obligaciones externas. Debido a los mejores resultados de exportación de muchos países en desarrollo, la relación entre servicio de la deuda-exportaciones bajó en los países en desarrollo considerados colectivamente, pues pasó del 163 por ciento en 1994 al 150 por ciento en

1995. Sin embargo, a nivel regional esta tendencia no es uniforme. En el África subsahariana, el coeficiente deuda-exportaciones sigue aumentando y alcanzó un monto estimado en el 270 por ciento en 1995. En cambio, para América Latina y el Caribe la relación deuda-exportaciones bajó ligeramente en 1995 al 254 por ciento respecto del 258 por ciento de 1994. La relación entre el servicio total de la deuda y las exportaciones siguió también descendiendo hasta llegar a poco más del 16 por ciento en 1995. Para muchos países de ingresos medios, la situación de la deuda ha mejorado y sus reformas y estabilidad económicas han atraído grandes corrientes de capital privado. Sin embargo, los países pobres muy endeudados, la mayoría de ellos en el África subsahariana, siguieron dependiendo fuertemente de las corrientes oficiales de recursos y los indicadores de la deuda de esos países continuaron empeorando.

Durante los últimos años ha habido un rápido aumento en la asistencia oficial al desarrollo (AOD) bilateral, en el perdón de los atrasos de la deuda e intereses, que ascendió a 3 300 millones de dólares EE.UU. en 1994. A partir de 1990, se han perdonado unos 25 000 millones de dólares a todos los países en desarrollo, entre ellos 11 000 millones de dólares a los países pobres muy fuertemente endeudados.

Las corrientes netas agregadas de recursos a largo plazo, constituidas por la financiación oficial al desarrollo y todas las corrientes privadas (que comprenden los flujos relativos a la deuda y otras modalidades de financiación exterior) a todos los países

en desarrollo aumentaron en un 11,5 por ciento en 1995, alcanzando la cifra récord de 231 000 millones de dólares.

La AOD (que comprende las donaciones oficiales y los préstamos oficiales en condiciones de favor), por importe de 47 000 millones de dólares, de los que 33 000 fueron a título de donaciones oficiales, excluidas las de cooperación técnica, se mantuvo casi al mismo nivel que durante los años anteriores; el África subsahariana, que tiene un acceso limitado a las corrientes privadas, siguió siendo el mayor beneficiario de la AOD, pues recibió un 36 por ciento de las corrientes en condiciones de favor. Las corrientes de capital privado siguen creciendo y representan un componente importante de las corrientes totales netas hacia los países en desarrollo, equivaliendo a un 72 por ciento de las corrientes totales. Esta cifra fue ligeramente inferior a la cota máxima del 76 por ciento a que se llegó en 1994, y se debió principalmente al descenso en las corrientes de cartera provocadas por el aumento de los tipos de interés estadounidenses y de la crisis mexicana.

Las corrientes netas por inversiones di-

rectas extranjeras (IDE) hacia los países en desarrollo crecieron rápidamente a finales de los años ochenta y principios de los noventa. En 1994, alcanzaron la cota máxima de todos los tiempos cifrada en 80 000 millones de dólares, lo que supuso un aumento del 17 por ciento respecto del año anterior (y en 1995 una cifra estimada en 90 000 millones de dólares). Las inversiones directas extranjeras aumentaron su cuota parte en las corrientes totales de capital privado, ascendiendo en 1994 a un 50 por ciento y aumentando al 54 por ciento en 1995. No obstante, las corrientes privadas siguen concentrándose sobre todo en los países de ingresos medios, y en un número relativamente pequeño de países. En Asia oriental, China fue la mayor receptora de IDE pues atrajo unos 38 000 millones de dólares en 1995. En Europa oriental y Asia central, las IDE aumentaron en casi un 50 por ciento, alcanzando los 12 000 millones de dólares en 1995. En el África subsahariana, en cambio, este tipo de corrientes privadas llegó sólo a 2 000 millones de dólares en 1995, frente a casi 3 000 millones de dólares el año anterior.

ANÁLISIS MUNDIAL

III. Cuestiones escogidas

AGRICULTURA URBANA, ¿UNA PARADOJA?

La agricultura urbana es una antigua tradición en muchas sociedades, sobre todo de Asia y Europa. Varios factores han contribuido a despertar un interés creciente por la agricultura urbana en los últimos años. Entre ellos figuran los siguientes: creciente urbanización de los países en desarrollo; deterioro de las condiciones de la población urbana pobre; guerras y catástrofes naturales que perturban los suministros de alimentos procedentes de las zonas rurales; degradación ambiental y falta de recursos que provocan una escasez alimentaria todavía mayor; movimiento en favor de la sostenibilidad comunitaria, y reconocimiento de los valores ajenos al mercado. Pocas de esas condiciones son totalmente nuevas, pero las repetidas catástrofes y el deterioro de las tendencias han contribuido a presentar a la agricultura urbana como una posible solución. Sus defensores mantienen que los gobernantes, los científicos y el público en general deben reconocer las oportunidades ofrecidas por la agricultura urbana y comenzar a eliminar los obstáculos a esta valiosa actividad y apoyarla con decisión.

En este capítulo se examina el concepto de que la agricultura urbana ofrece beneficios que la agricultura rural no tiene. Se analizan también las políticas que repercuten en la agricultura urbana y los cambios que deberían introducirse en esta última para mejorar la situación de las ciudades de todo el mundo.

¿Qué es la agricultura urbana?

Por agricultura urbana se entiende la producción de alimentos dentro de los confines de las ciudades: en los patios, terrazas, huertos comunitarios y huertas de frutales, así como en espacios públicos o no aprovechados. Incluye operaciones comerciales que producen alimentos en invernaderos y en espacios al aire libre, pero en la mayoría de los casos se trata de una actividad en pequeña escala y dispersa por toda la ciudad.

Esta definición en sentido estricto excluye deliberadamente aspectos importantes de la agricultura urbana, como la silvicultura, las pesquerías y las circunstancias específicas de la agricultura periurbana, que frecuentemente es una variedad más intensiva de agricultura rural. Estas actividades, ciertamente importantes, tienen sus propias características específicas, y el examen de las mismas desborda los objetivos del presente informe.

Los productos de la agricultura urbana son tan diversos como los de la agricultura rural. La primera se concentra sobre todo en productos que no

requieren grandes extensiones de tierra, que pueden sobrevivir con insumos limitados y que son con frecuencia perecederos. Por eso, en las ciudades pueden verse frutales y hortalizas, pequeños animales, alimentos de primera necesidad -como la yuca, el maíz y los frijoles-, pescado y alguna que otra vaca. Otros productos alimentarios de la ciudad son las bayas, nueces, hierbas y especias.

Lo mismo que la gama de productos cultivados, la composición demográfica de los agricultores urbanos varía considerablemente por región y en función de las condiciones económicas. La mayor parte de ellos llevan largo tiempo en la ciudad, tienen un nivel moderado de pobreza y son mujeres. Se encuentran tanto en los países desarrollados y en desarrollo y en todas las regiones del mundo, pero sus condiciones y oportunidades son muy diferentes.

Muchos de los estudios sobre la agricultura urbana describen casos relacionados con países en desarrollo, donde la actividad es realizada por residentes urbanos pobres que aportan alimentos a sus familias. Si bien éste no es el único elemento importante de la agricultura urbana, constituye el principal objeto de consideración de este capítulo, por sus repercusiones en la seguridad alimentaria y su importancia para la FAO y otras organizaciones internacionales de desarrollo.

Es difícil centrar el estudio en la población urbana pobre de los países en desarrollo, debido a los problemas que presenta la definición del término urbano, las diferentes definiciones de la agricultura y los diversos niveles de recopilación de datos en las diversas ciudades y países. Un obstáculo todavía mayor para medir los efectos de este tipo de agricultura está en el hecho de que gran parte de lo que se considera como agricultura urbana se realiza al margen de los canales normales del mercado. En muchas de las ciudades donde se practica la agricultura urbana, las autoridades competentes han decidido o bien desentenderse -y dejar que continúe a pesar de que supone una violación a los reglamentos sobre la utilización de la tierra- o bien desalentarla.

A pesar de las dificultades de cuantificación, en los últimos años se ha prestado atención creciente a las posibilidades ocultas de la agricultura urbana como medio de aliviar dos de los males más incurables del mundo: la pobreza y el despilfarro. Este problema se señaló ya en el Informe de la Comisión Brundtland (1987): «La agricultura urbana, si recibiera sanción y promoción oficial, podría convertirse en elemento importante del desarrollo urbano y poner más alimentos a disposición de la población pobre de las ciudades... La agricultura urbana puede ofrecer también alimentos más frescos y baratos y más espacio verde, y contribuir a acabar con los vertederos de basuras y a reciclar los desechos familiares²». Tanto la pobreza como la

² Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. *Our common future*. Oxford, Reino Unido. Oxford University Press.

calidad del medio ambiente presentan problemas relacionados con las insuficiencias del mercado y la necesidad de intervención gubernamental.

La agricultura urbana y los pobres

La agricultura suele citarse como posible solución a varias tendencias que son actualmente motivo de preocupación. En primer lugar, cabe señalar el intenso crecimiento previsto en las ciudades de los países en desarrollo en los próximos decenios. En 1994, vivía en ciudades el 45 por ciento de la población mundial. Esta cifra ascenderá hasta el 50 por ciento ya en el año 2000 y llegará a ser del 65 por ciento en el 2025³. El crecimiento más rápido de la población se está produciendo en las grandes ciudades del mundo en desarrollo. Por el contrario, la urbanización se ha desacelerado o incluso se ha invertido en algunos países de América del Norte y de Europa. Dentro del mundo en desarrollo, los países con mayor proporción de población urbana se encuentran en América Latina, seguida de Asia y África. No obstante, las tasas de crecimiento urbano son más elevadas en África (donde las ciudades están creciendo a un ritmo del 4,4 por ciento anual) y en Asia (donde ese crecimiento es del 3,7 por ciento al año) que en ningún otro lugar (Cuadro 1).

Entre las causas directas del agravamiento de la situación en que se encuentra la población pobre de las ciudades cabe citar los disturbios civiles, el deterioro o insuficiencia de la infraestructura y las cargas impuestas a los consumidores por los programas de ajuste estructural. Estos suelen incluir reformas de los mercados encaminadas a fomentar la exportación, cuyos resultados suelen ser la subida de los precios de los productos básicos, devaluaciones de la moneda —que elevan los precios de las importaciones— y recortes en las subvenciones alimentarias con destino a los consumidores urbanos. Los efectos a corto y medio plazo de los programas con cláusulas de condicionalidad han supuesto una fuerte presión económica para las poblaciones pobres de los países en desarrollo, que frecuentemente tienen que recurrir a actividades ajenas al mercado para poder sobrevivir. Otros factores que contribuyen a este fenómeno son el descenso de los salarios reales de los trabajadores urbanos, la menor estabilidad y seguridad del empleo en el sector informal, la borrosa distinción entre el sector formal y el informal, la reducción de la diferencia de ingresos entre la población urbana y rural y la migración acelerada de las zonas rurales a las urbanas.

La aportación de la agricultura urbana a la seguridad alimentaria, entendiéndose por tal la disponibilidad de un suministro de alimentos suficiente en todo momento, parece ser fundamental en muchas ciudades del mundo en desarrollo. Además, una parte considerable, pero desconocida, de los alimentos adquiridos en el sector informal (vendedores callejeros, por ejemplo) y en los mercados locales se produce en ciudades del mundo en desa-

³ Naciones Unidas. 1994. *World urbanization prospects, 1994*. Nueva York.

CUADRO 1

**Porcentaje de la población que vive en zonas urbanas,
por región**

Regiones	1970	1995	2025 ¹
MENOS DESARROLLADAS	25,1	37,0	57,0
Africa	23,0	34,4	53,8
Asia (excluido el Japón)	21,0	34,6	54,0
América Latina	57,4	73,7	84,7
Oceania (excluidas Australia y Nueva Zelandia)	18,0	24,0	40,0
MAS DESARROLLADAS	67,5	74,7	84,0
Australia y Nueva Zelandia	84,4	84,9	89,1
Europa	64,4	73,3	83,2
Japón	71,2	77,5	84,9
América del Norte	73,8	76,1	84,8

¹ Proyecciones.

Fuente: Naciones Unidas, 1994. *World urbanization prospects, 1994*. Nueva York.

rollo. Según estimaciones de Mougeot, en el mundo hay 200 millones de agricultores urbanos que suministran alimentos al menos a 700 millones de personas, es decir, aproximadamente el 12 por ciento de la población mundial⁴. Estas cifras no pueden confirmarse en la actualidad, pero el hecho es que se trata de un fenómeno en crecimiento, en parte como consecuencia de un esfuerzo internacional de ayuda para organizar cooperativas locales y ofrecer información e insumos a la población urbana.

La agricultura urbana aporta el 30 por ciento de las hortalizas consumidas en Katmandú⁵, el 45 por ciento en Hong Kong, el 50 por ciento en Karachi⁶ y el 85 por ciento en Shangai⁷. En el conjunto de Asia, más del 50 por ciento de los hogares realizan actividades agrícolas; en América del Norte la proporción es el 25 por ciento⁸. Por otro lado, Gutman ha señalado que la horticultura para consumo familiar tiene mucha más importancia en América del Norte que en América del Sur⁹. Las cifras varían enormemente

⁴ L. Mougeot, 1994. *Cities feeding people: an examination of urban agriculture in East Africa*. Centro internacional de investigación para el desarrollo (CIID). Ottawa, Canadá.

⁵ I. Wade, 1987. Community food production in cities of the developing nations. *Food and Nutrition Bulletin*, 9(2).

⁶ Y. Yeung, 1988. Examples of urban agriculture in Asia. *Food and Nutrition Bulletin*, 9(2).

⁷ G.W. Skinner, 1981. Vegetable supply and marketing in Chinese cities. En Plucknett y Beemer, eds. *Vegetable farming systems in China*. Boulder, Col., Estados Unidos, Westview Press.

⁸ CIID, 1995. *Agriculture technology notes*. Ottawa, Canadá.

en las ciudades africanas (entre el 25 y el 85 por ciento, según la ciudad), donde al parecer la agricultura urbana aporta entre el 20 y el 80 por ciento de los alimentos consumidos en los hogares¹⁸.

Condiciones de la agricultura urbana entre los pobres

La población pobre que practica la agricultura urbana está constituida por personas que residen en la ciudad desde hace tiempo, tienen empleos de dedicación plena o parcial, son tanto hombres como mujeres (según la ciudad y los cultivos) y no representan el segmento más pobre de la ciudad, ya que se encuentran en posición relativamente desahogada. Llevan viviendo en la ciudad el tiempo suficiente para haber adquirido el insumo más importante de todos: el acceso a la tierra. Esta no es casi nunca de su propiedad. Pueden utilizarla porque han suscrito un acuerdo oficial u oficioso de arrendamiento, porque los vecinos consideran que la pueden utilizar o porque se trata de un espacio público. Ello significa que los agricultores urbanos sobreviven en la ciudad hasta que las condiciones les han permitido comenzar a practicar la agricultura. Se ha comprobado que las personas que migraban a Lusaka (Zambia) tenían que esperar por término medio unos diez años antes de invertir en la agricultura urbana. Si bien estas características distan mucho de ser universales, aparecen en los estudios sobre la agricultura urbana con la frecuencia suficiente como para poder considerarlas fiables.

La función de la mujer es un elemento decisivo en la producción urbana de alimentos. Las mujeres constituyen el grueso de los productores tanto en África como en América Latina¹⁹. No están empleadas en el sector formal y normalmente las actividades de producción de alimentos se suman a sus muchas otras labores domésticas, ya que tienen como misión garantizar el suministro alimentario de la familia. Cultivando los huertos de sus casas o barrios, pueden reducir los gastos que deben cubrirse con los salarios de sus esposos o complementar éstos con algunos ingresos en efectivo. En Kampala, las mujeres a veces no dejan siquiera que sus maridos sepan hasta qué punto depende el presupuesto familiar de sus actividades agrícolas.

Los agricultores urbanos deben tener en cuenta el avance de las zonas circundantes de las ciudades, con los consiguientes costos y beneficios. Los cultivos más importantes son las frutas y hortalizas perennales cultivadas en la ciudad o en sus proximidades por pequeños o grandes agricultores con destino al consumo familiar o para su venta en el mercado urbano. Tienen la ventaja geográfica de estar próximos al consumidor. Son cultivos

¹⁸ P. Gutman. 1987. Urban agriculture: the potential and limitations of an urban self-reliance strategy. *Food and Nutrition Bulletin*, 9(2).

¹⁹ Véase Mougeot, *op. cit.*, nota 4.

²⁰ J. Smit y A. Ratta. 1995. *Urban agriculture: neglected resource for food, jobs and sustainable cities*. UNDP Urban Agriculture Network. (Inédito.)

de valor relativamente elevado y pueden cultivarse en espacios muy reducidos, si se dispone de algo de capital. Ni las actividades hortícolas de dimensiones medianas a grandes tienen los mismos requisitos en lo que a la tierra se refiere que las actividades de producción de alimentos y piensos o ganadería en gran escala, por lo que pueden adaptarse al crecimiento y al avance de la ciudad.

Para los pobres, hay muchos tipos de frutas y hortalizas que necesitan poco espacio para crecer, tienen breves círculos vegetativos, suministran nutrientes que no se obtienen fácilmente de otras fuentes alimentarias (y, por lo tanto, contribuyen a evitar las carencias de micronutrientes), generan sus propias semillas y brotes, necesitan pocos aperos para el cultivo y son componentes habituales de su dieta. Los pobres pueden complementar su alimentación sin demasiados problemas con estos productos, o vender sus excedentes a través de mercados informales de barrio o a vendedores callejeros. De esta manera, muchas personas pobres de las ciudades enriquecen su dieta o aumentan sus ingresos gracias al cultivo de frutas y hortalizas.

La producción ganadera es importante en muchas ciudades, por razones tanto tradicionales como económicas. Los pequeños animales pueden producirse sin grandes gastos en espacios reducidos, mientras que todas las formas de ganadería constituyen fuentes cada vez más importantes de proteínas conforme el aumento de los ingresos da lugar a cambios en la alimentación. En las ciudades se suelen producir aves de corral, otras aves y animales más pequeños criados por los grupos menos adinerados en los centros urbanos de gran densidad. En Dar es Salam, personas de todas las clases sociales crían algunos pollos. El ganado porcino y las aves de corral son muy comunes en las grandes ciudades asiáticas y sus alrededores: Singapur es totalmente autosuficiente en carne de porcino y aves de corral, y Hong Kong produce dentro de la ciudad la mayor parte de las aves de corral consumidas en ella. Aunque en forma menos sistemática e intensiva, la ganadería es practicada por el 17 por ciento de los hogares de Kenya.

Beneficios de la agricultura urbana

La agricultura urbana representa una fuente de beneficios económicos, recreativos y ecológicos para los residentes de las ciudades. Entre ellos cabe destacar como especialmente importante su contribución a los ingresos y al suministro alimentario de los hogares. No se dispone de cifras exactas, pero según las estimaciones la agricultura urbana aportaría ingresos directos a unos 100 millones de personas en todo el mundo¹². Un beneficio importante en muchos países pobres es que aporta ingresos en efectivo o en especie como consecuencia de las oportunidades de empleo, sin necesidad de depender de un programa de subvenciones con cargo a los presupuestos públicos.

¹² K. Helmore y A. Ratta. 1995. *The surprising yields of urban agriculture*. En PNUD. *Choices*. Nueva York.

La agricultura urbana ofrece a los habitantes de las ciudades oportunidades de obtener ingresos agrícolas y recursos en especie que se pueden producir en forma estacional o con una actividad a tiempo parcial, y es compatible con los deberes que exige el cuidado de los niños. En un estudio realizado en 11 países de América Latina se ha comprobado que la agricultura urbana no era lo bastante eficiente como para resultar económicamente ventajosa si se comparaba con un empleo remunerado de plena dedicación, pero constituye un apoyo parcial a los ingresos. Para mantener en la ciudad de Buenos Aires un huerto una familia media necesita entre uno y un día medio de trabajo, y con ello podría ahorrar entre el 10 y el 30 por ciento del total de sus gastos en alimentos. En lo que respecta a los grupos de bajos ingresos, la agricultura urbana representa un aumento de los ingresos en especie del 5 al 20 por ciento¹³.

La agricultura urbana aporta también otros beneficios, menos visibles. Al reducirse la distancia del productor al consumidor, hay menos necesidad de comercialización, transporte y envasado que cuando los productos se cultivan en lugares lejanos, lo que representa una ventaja desde el punto de vista de los costos con respecto de la agricultura rural. Algunas zonas de determinadas ciudades no pueden destinarse a otros usos, por la nueva mentalidad ambiental o por otras razones, pero en cambio no presentan problemas para su utilización con fines agrícolas. Finalmente, conviene mencionar los beneficios extremadamente importantes, pero muchas veces olvidados, en relación con el ecosistema y, en particular, con los sistemas hidrológicos, la diversidad biológica y la calidad del aire ambiental, que pueden compensar parte de los destrozos causados por los sistemas urbanos.

Obstáculos a la agricultura urbana

Los productores agrícolas urbanos deben superar obstáculos y riesgos que no suelen presentarse en la agricultura rural. El principal de ellos es el aprovechamiento de la tierra. En la mayor parte de los casos la tierra destinada a la agricultura urbana es arrendada o prestada, pero no propiedad del usuario. El dueño puede recuperarla en cualquier momento y de forma casi inmediata. Ello implica un bajo grado de seguridad para los agricultores y un desincentivo para invertir en sus explotaciones. Las prácticas de tenencia de tierras varían según la tradición y los sistemas de aplicación de la ley. En algunas ciudades, la disponibilidad de tierras no es el principal problema, pero los agricultores pobres tienen dificultades para conseguir acceso a una parcela de tierra de calidad razonable. En las grandes ciudades del mundo en desarrollo, las autoridades locales podrían distribuir un promedio de 200 a 300 m² de tierra comunitaria no utilizada. A falta de dispositivos cooperativos bien arraigados, muchas veces se utilizan las cunetas, los derechos de paso y otras zonas públicas no supervisadas. Todas ellas están

¹³ Gutman, *op. cit.*, nota 9, pág. 47.

expuestas a la contaminación por plomo y otros agentes y a robos, además de ser de difícil acceso para las actividades de cultivo.

El uso de tierras públicas presenta otro problema. El sesgo urbano que existe todavía en muchos países en desarrollo se manifiesta también en el deseo de contar con ciudades de aspecto moderno y libres de las prácticas tradicionales asociadas con el campo. Por ello, los agricultores urbanos pueden encontrar a veces difíciles obstáculos políticos y normativos, incluidas acciones jurídicas y la confiscación de sus productos.

La falta de disponibilidad de tierra representa un obstáculo especialmente difícil para los habitantes más pobres de las ciudades recién llegados del campo, sin empleo y sin los recursos más necesarios para poder aprovechar algunas oportunidades de explotación agrícola. Los recién llegados a la ciudad, al mismo tiempo que disponen de ciertos conocimientos de la agricultura, no están lo suficientemente establecidos dentro de la sociedad como para haber adquirido tierras o haber encontrado una superficie no utilizada que puedan explotar¹⁴. La población no agrícola de las zonas rurales responde muchas veces en las encuestas que desearían practicar la agricultura si tuvieran acceso a algo de tierra¹⁵.

El acceso a otros insumos puede ser muy difícil para los agricultores urbanos pobres, que generalmente tienen poco o ningún acceso a materias primas y a equipo, que deben sustituir con una gran concentración de mano de obra. Algunos materiales, por ejemplo las semillas y los fertilizantes, son demasiado caros para ellos y los fertilizantes químicos pueden representar amenazas para el suministro hídrico, los desechos sólidos –que podrían utilizarse como fertilizantes– no se recogen o no se clasifican, y hasta los pequeños aperos resultan difíciles de adquirir en la ciudad. El agua muchas veces sólo puede conseguirse con altos costos o por medios ilegales. Sin derecho seguro a la tierra, lo que en muchos casos significa la propiedad, es imposible obtener crédito.

Las agricultoras urbanas tropiezan con los mismos problemas que sus homónimas rurales: dificultad de acceso al crédito y a la propiedad de la tierra. Como muchas veces quienes practican la agricultura urbana son mujeres, tanto cabezas de familia como casadas, la estabilidad y productividad de la agricultura urbana corre mayor peligro por el sesgo tradicional contra las mujeres.

La agricultura en las ciudades es considerada muchas veces como una actividad antieconómica, antiestética y poco sana. Los cargos públicos y los responsables de planificar el aprovechamiento de la tierra generalmente tratan de separar los usos que parecen entrar en conflicto, y tienen poca experiencia en descubrir nuevas maneras de integrar la agricultura con otras actividades. De hecho, la agricultura puede representar una competencia

¹⁴ Smit y Ratta, *op. cit.*, nota 11, pág. 47.

¹⁵ CIID, *op. cit.*, nota 8, pág. 46.

para la obtención de recursos escasos y provocar graves conflictos de uso, por ejemplo riesgos ambientales y de salud. El ejemplo más claro es el de los ganaderos, que cada vez deben soportar más quejas por las molestias que, al parecer, causan cuando sus actividades se realizan cerca de la ciudad. A veces tienen que soportar también pérdidas. Los sistemas intensivos de producción ganadera son más vulnerables a la degradación ambiental y a los riesgos de salud, ya que los desechos de los animales se concentran y aumentan la vulnerabilidad de aquéllos a las enfermedades. En consecuencia, después del problema de los derechos de utilización de la tierra, el mayor obstáculo de la agricultura urbana es la aceptación oficial y la prestación de los servicios imprescindibles de infraestructura.

Por ejemplo, el Organismo nacional de abastecimiento de agua en zonas urbanas de Tanzania manifestó su firme oposición al uso de los suministros hídricos para la agricultura urbana. Se estima que el 35 por ciento del agua potable fresca se perdió como consecuencia de filtraciones y de extracciones ilegales, por lo que se impone una sanción cuando el agua de la ciudad se destina a la agricultura. Pueden encontrarse sistemas sustitutos para esas prácticas, pero debe haber un mecanismo que agrupe a las autoridades y a los agricultores.

En definitiva, la agricultura urbana no es una solución universal a los gravísimos problemas de seguridad alimentaria de las ciudades. Constituye más bien una técnica de supervivencia para la población urbana pobre, que puede recurrir a ella durante momentos de dificultad económica y como recurso para aumentar los suministros alimentarios disponibles. La adición al suministro de alimentos es sólo parcial y no puede sustituir por completo a las subvenciones alimentarias ni al empleo asalariado. Algunos productos no pueden ser producidos por los agricultores urbanos y los residentes más pobres tienen poco acceso a las posibilidades de producción. La agricultura urbana no puede contribuir de forma decisiva a modificar las actuales pautas de distribución de los ingresos.

No obstante, este fenómeno está contribuyendo a mejorar la alimentación de la población urbana de algunas ciudades, tanto a través de la producción familiar para el propio consumo como gracias al aumento del suministro en los sectores urbanos informales. Además, la agricultura urbana es una fuente de nutrientes que la población urbana a veces no puede obtener por otros medios o que quedan fuera de su alcance económico, cuando se trata de importaciones. Las frutas y hortalizas, la carne de cerdo y de aves de corral pueden representar las contribuciones más importantes a la seguridad alimentaria de las ciudades gracias a la agricultura urbana, que permite atender entre el 10 y el 40 por ciento de las necesidades nutricionales de las familias urbanas de los países en desarrollo.

La agricultura urbana constituye un medio gracias al cual los habitantes pobres de las ciudades pueden mejorar su seguridad alimentaria o sus niveles de vida. Debido a su productividad relativamente baja y a las incertidumbres que la rodean, no puede servir como suministro exclusivo de ali-

mentos para las familias urbanas en la mayor parte de los casos. Son varios los factores por los que la agricultura urbana no sustituirá nunca ni reducirá en forma significativa la importancia de la agricultura rural en cuanto fuente de alimentación para las grandes poblaciones.

Primero, el volumen de la producción alimentaria en las ciudades es muy inferior al obtenido en las zonas rurales. Aun cuando mejore la productividad como consecuencia de un mayor apoyo, la agricultura urbana nunca tendrá la capacidad de producir en gran volumen la mayor parte de los alimentos. Actualmente tropieza con limitaciones, y éstas se intensificarán a medida que crezcan las poblaciones urbanas.

Segundo, los agricultores urbanos producen con destino al mercado local, no para el mercado regional, nacional ni mundial. Si tienen alguna capacidad de competir, es únicamente en lo que respecta a la alimentación de las poblaciones próximas, ya que no tienen que soportar los gastos habituales de envasado, comercialización, distribución y transporte.

Políticas en apoyo de la agricultura urbana

¿Qué se puede y se debe hacer para mejorar la situación de la agricultura urbana? Pueden adoptarse políticas que ayuden a los agricultores urbanos a localizar la tierra idónea y otros insumos, así como a conseguir niveles razonables de productividad. Hay varias posibilidades de que los organismos internacionales de desarrollo y las Organizaciones no gubernamentales participen en sectores como la planificación, transferencia de tecnologías, asistencia técnica y promoción y asistencia con el fin de superar los obstáculos normativos y jurídicos.

Las autoridades deben considerar ante todo cuáles son los planteamientos más adecuados para las diferentes regiones y examinar si los sistemas agrícolas urbanos utilizados en las diversas zonas son transferibles a otras. Por ejemplo, en Asia la agricultura ha ocupado desde hace tiempo un lugar importante en la planificación de las ciudades y está relativamente institucionalizada y comercializada. Las altas tasas de autosuficiencia agrícola en las ciudades asiáticas no pueden extrapolarse a otras regiones, ya que son resultado de circunstancias (tradicción de planificación central, abundantes insumos de capital) que no pueden transferirse fácilmente.

Las políticas más valiosas para cada ciudad dependen de varias características: quiénes son los agricultores y cuál es su objetivo (subsistencia o producción orientada al mercado); hasta qué punto la agricultura urbana constituye una actividad permanente; cuáles son las necesidades más urgentes de los agricultores (insumos básicos, conocimientos, eliminación de los obstáculos jurídicos e institucionales, apoyo y promoción); qué relación hay entre la ciudad y las zonas rurales, y cuál es la función económica y social de la agricultura dentro de la comunidad. Otros problemas deben considerarse teniendo en cuenta las circunstancias del país y de la ciudad. Esta preparación previa a la formulación de políticas requiere tiempo, una estructura teórica básica para establecer las consideraciones pertinentes y

estudios más detallados en las distintas ciudades. No obstante, la planificación urbana puede comenzar de inmediato a tener en cuenta las necesidades de los agricultores, en vez de prohibir sus actividades. Para ello, habría que alentar el uso con fines agrícolas de las tierras pertenecientes a la ciudad, ofrecer pequeños espacios donde se puedan realizar actividades hortícolas y compartir conocimientos y recursos, e incluso hacer llegar a estos agricultores los desechos sólidos y aguas residuales cuando se puedan utilizar como fertilizantes o para riego. La planificación debe implicar la colaboración entre las entidades gubernamentales, en particular las responsables de los sectores de la energía, abastecimiento hídrico, infraestructura, transporte y eliminación de desechos¹⁶.

La transferencia de tecnología podría aumentar la disponibilidad de variedades de semillas resistentes y sanas, ayudar a establecer cooperativas para adquirir insumos y comercializar los productos y ofrecer nuevos sistemas, como los procesos biológicos de tratamiento de aguas residuales. Entre los tipos de asistencia técnica ya ofrecidos por la FAO figuran los seminarios sobre el reciclado de los desechos de la ganadería y las actividades de extensión sobre los cultivos más adecuados para disminuir los riesgos sanitarios y aumentar la productividad. Serían también útiles pequeños proyectos que ayudaran a las familias a recoger el agua de lluvia o a disponer de pequeños aperos para la práctica de los métodos agrícolas autóctonos. Finalmente, para superar el problema de la falta de derechos de aprovechamiento de la tierra, los organismos interesados deben evitar toda interferencia con las prerrogativas de los gobiernos locales pero quizá puedan identificar y proponer modelos basados en la utilización de la tierra con fines múltiples y la aplicación de derechos temporales en beneficio tanto de los agricultores como de los propietarios (por ejemplo, incentivos fiscales para el arrendamiento agrícola).

Para poder comprender a fondo las posibilidades e importancia de la agricultura urbana, es preciso establecer una definición común para los investigadores que realizan estudios monográficos. De esa manera se podrá comenzar a cuantificar la magnitud y crecimiento de la agricultura urbana. Deberá efectuarse un análisis de los costos y beneficios más amplios de este fenómeno, teniendo en cuenta toda la diversidad de los efectos no relacionados con los mercados, en particular la utilización de los desechos y los riesgos para el medio ambiente y la salud. Finalmente, es preciso comparar los costos de la producción urbana con los de la agricultura rural a fin de determinar lo que cuesta a la sociedad permitir o alentar la continuación de la agricultura urbana en un mundo cada vez más urbanizado, y comprobar si dichas políticas entrarían en conflicto con los intentos de mejorar la productividad y la calidad de vida de los agricultores rurales.

¹⁶ E.J. Carter, 1994. *The potential of urban forestry in developing countries: a concept paper*. Departamento de Montes. FAO, Roma.

SOSTENIBILIDAD DE LA AGRICULTURA URBANA

¿Puede el desarrollo de la agricultura urbana mejorar la calidad global de la vida para una gran variedad de personas que viven en ciudades muy diversas? Los defensores de la agricultura urbana responden afirmativamente. Según ellos, la agricultura es una manera de hacer las ciudades más sostenibles y mejorar sus condiciones de vida.

La definición de ciudad sostenible no es clara, como ocurre con la de agricultura urbana. Evidentemente, en ese concepto se incluyen los aspectos ecológicos de la existencia de una ciudad, pero podrían también contemplarse los aspectos sociales y económicos. Entre los elementos que podrían considerarse, figuran una menor dependencia de los insumos procedentes de fuera de la ciudad, una utilización más eficiente de los recursos dentro de ella y la eventual reducción y reaprovechamiento de los residuos.

La siguiente lista tiene como objetivo señalar los beneficios y costos generales de la agricultura urbana. Algunos efectos de esta agricultura no son directamente cuantificables en términos monetarios, pero no obstante son reales.

Beneficios de la agricultura urbana

- * ingresos para los agricultores (mercado o en especie);
- * empleo de residentes sin empleo o sin capacitación;
- * valor de la producción obtenida;
- * mejora del medio ambiente (calidad del aire, hidrología, menor escorrentía);
- * menor utilización y necesidad de una infraestructura rural-urbana;
- * reducción de los costos de tratamiento de aguas residuales;

- * reducción de los costos de eliminación de desechos sólidos;
- * sustitución de importaciones;
- * reducción de la miseria urbana.

Costos de la agricultura urbana

- * utilización de recursos naturales (tierra, agua, suelo, etc.);
- * riesgos para la salud: agua potable, contaminación por plomo, saneamiento;
- * degradación ecológica (agotamiento de los suelos, posible contaminación de las aguas subterráneas);
- * necesidades de infraestructura o adaptación de los sistemas existentes;
- * generación de delincuencia como consecuencia de los robos;
- * conflictos sociales derivados de la utilización de la tierra para fines diversos.

Indudablemente, la lista podría ampliarse y adaptarse a las condiciones de cada una de las ciudades. Los beneficios y costos efectivos que puede representar para una ciudad el fomento de la agricultura urbana dependen en gran medida de las condiciones sociales y económicas de la población de esa ciudad, así como de la distinta combinación de recursos a disposición de la ciudad y de las zonas rurales próximas. Por ejemplo, los beneficios de la agricultura rural superarán probablemente a los costos cuando la densidad de la población sea más baja y, por lo tanto, haya menor competencia por la tierra. De igual manera, una ciudad con una población pobre numerosa y en crecimiento tiene una necesidad más inmediata de utilizar todos los recursos disponibles para la supervivencia.

Entre los beneficios de la agricultura urbana más fáciles de cuantificar figuran la creación de empleo, los ingresos y los productos resultantes de esta actividad. Suponiendo que las personas y recursos utilizados se desaprovecharían en caso contrario (como ocurre muchas veces en las ciudades de los países en desarrollo), el crecimiento del empleo y de la productividad es un beneficio indudable para la sociedad. Otras ventajas son mucho más difíciles de medir. Cabría citar el mayor valor obtenido como consecuencia de la atención prestada a tierras hasta entonces baldías que se convierten en explotaciones agrícolas urbanas, o la contribución de las plantaciones de árboles a la calidad del aire de la ciudad. La agricultura urbana produce también efectos secundarios negativos que son difíciles de cuantificar, entre ellos los olores y algunos espectáculos que pueden resultar desagradables, por ejemplo, cuando la ganadería se practica cerca de las zonas habitadas. Entre los efectos nocivos que se consigue evitar con el cultivo de alimentos dentro de la ciudad figura la contaminación causada por los camiones que transportan los productos desde zonas rurales remotas a la ciudad.

Una oportunidad importante para la agricultura urbana es la utilización de recursos abandonados o insuficientemente aprovechados. Si bien, por un lado, la urbanización favorece la competencia por la tierra, por el otro obliga a los residentes a responder al deterioro de las condiciones. Una respuesta es utilizar la tierra, el agua disponible y aperos improvisados para alimentar a la familia, independientemente de las incertidumbres a que puede estar sometido el mercado. A pesar de su ínfima calidad, algunos de los insumos utilizados por los agricultores urbanos pobres se desperdiciarían o deberían someterse a costosos procesos

de tratamiento. De hecho, en algunos países africanos, la tierra rural está cada vez más degradada mientras que la tierra urbana que recibe fertilizantes y aguas residuales puede ser cada vez más productiva.

A continuación se señalan dos ejemplos de reaprovechamiento de los recursos con destino a la agricultura urbana.

Desechos derivados de la ganadería. La producción ganadera intensiva a largo plazo en zonas periurbanas quizá no sea viable si no se resuelve el problema de los desechos y sus repercusiones negativas en el medio ambiente y la salud. Debe hacerse lo posible por no incorporar nutrientes en nivel superior a la capacidad de absorción vegetativa a fin de evitar problemas como la volatilización (contaminación atmosférica), lixiviación (contaminación de los suelos y de las aguas subterráneas), escorrentía superficial (contaminación del agua superficial) y contaminación epidemiológica. A pesar de la gravedad de estos problemas ambientales y ecológicos, los estudios indican que las oportunidades nutricionales y de reciclado de desechos de la ganadería pueden recomendar la práctica de esta actividad en las proximidades de la ciudad. Por ejemplo, en Dar es Salam se producen diariamente unos 300 000 kg de abono de ganado vacuno y gallinas, y la mayor parte de él (el 72 por ciento) se abandona en las cunetas. El transporte de este material orgánico podría ser mucho más costoso que organizar su recolección en pequeña escala, su transformación en abono y reaprovechamiento.

Tratamiento de aguas residuales y riego. Las explotaciones acuícolas son particularmente numerosas en las proximidades de las ciudades asiáticas, y en ellas se practica el cul-

tivo de hortalizas y peces con destino a la alimentación, en el sur, y cultivos para su transformación en piensos, en el norte. Entre los primeros ejemplos de acuicultura urbana cabe citar las tierras húmedas situadas al este de Calcuta, donde los estanques de tratamiento alimentados por aguas residuales producen 8 000 toneladas de pescado al mismo tiempo que tratan unos 680 millones de litros de aguas residuales al año. El pescado es una fuente primaria de proteínas para los residentes de Calcuta, y se ha estimado que el sistema de acuicultura alimentado por aguas residuales podría duplicar su producción, que representa ya el 10 por ciento del consumo diario de la ciudad.

Desde hace varios años, los organismos internacionales han estudiado nuevas oportunidades de desarrollar la acuicultura para la producción de piensos, utilizando estanques de tratamiento de aguas residuales. Las numerosas investigaciones sobre este tema revelan que se están utilizando ya aguas residuales en muchas zonas áridas y semiáridas del mundo y que ello no representa riesgos significativos para la salud y permite resultados más eficaces que los tratamientos convencionales. Además, sobre todo para los países en desarrollo, la tecnología relativamente sencilla es poco costosa de introducir. El requisito más importante es la tie-

rra necesaria para los estanques utilizados en el tratamiento de aguas residuales (20 ha por cada 100 000 personas).

Prácticamente todos los helmintos y la mayor parte de las bacterias y virus se pueden eliminar depositándolas en estanques que producen un efluente libre de agentes nocivos y rico en nutrientes. El riego con aguas de desecho puede suministrar casi todo el nitrógeno y la mayor parte del fósforo y potasio que necesitan muchos cultivos, así como importantes micronutrientes. Los efluentes de los estanques contienen una importante biomasa de algas y actúan como fertilizantes de liberación lenta. La materia orgánica de las aguas residuales contribuye también a mejorar la calidad de la capa superficial de los suelos y a su fertilidad general a largo plazo.

El costo principal del establecimiento de esos sistemas es el correspondiente a la recolección de las aguas residuales. Muchas ciudades de países en desarrollo no disponen actualmente de esos sistemas. No obstante, debido a la prioridad concedida por las autoridades locales internacionales a la lucha contra las fuentes de enfermedad, existe la oportunidad de vincular los sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales con el reciclado, como los usos de la agricultura urbana.

¿Cuáles son, pues, las características de las ciudades donde es probable que la agricultura aporte mayores beneficios que costos, y cuáles de ellas pueden estar más necesitadas de asistencia técnica y apoyo para estas empresas? Entre las características cabría nombrar las siguientes:

- población pobre numerosa y en crecimiento;
- excedente de mano de obra y salarios estancados o en descenso;
- falta de una infraestructura de eliminación de desechos;
- sistemas de comercialización y distribución de la población rural y urbana;
- grandes zonas de tierras no utilizadas o insuficientemente utilizadas;
- tradiciones flexibles de arrendamiento de la tierra;
- extensión u otros sistemas comunitarios de difusión de los conocimientos;
- tradición cultural de actividades agrícolas familiares.

El fenómeno de la agricultura urbana existe en la mayor parte de las ciudades. En algunas de ellas es relativamente invisible y así continuará siéndolo probablemente mientras la ciudad se expande y los agricultores urbanos se adaptan a las nuevas circunstancias. En otras ciudades, la agricultura urbana continuará siendo fundamentalmente una ocupación limitada a los huertos familiares. En cambio, en otro grupo de ciudades, la agricultura urbana – como la población con ella relacionada – encontrará mayores conflictos y obstáculos a medida que la vida ciudadana resulte más desesperada, aumenten las demandas planteadas a los recursos urbanos y los gobiernos se muestren más impotentes de resolver las necesidades de una población en crecimiento.

LA TECNOLOGIA DE LA INFORMACION Y SU SIGNIFICADO PARA LA AGRICULTURA

Situación y acontecimientos recientes

En muchos países, se están registrando actualmente transformaciones muy rápidas en el desarrollo y aplicación de la tecnología de la información¹⁷. El resultado de estos cambios modificará notablemente las operaciones tanto de los entes públicos como de las empresas privadas y repercutirá en casi todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas y empresas de todos los sectores de la economía. Las organizaciones tanto del sector público como privado están adoptando la nueva tecnología con miras a aumentar la eficiencia¹⁸ y competitividad de la organización o sector, prestar

¹⁷ Por tecnología de la información se entienden los procesos avanzados de información y comunicación llevados a cabo por empresas que transmiten datos electrónicos, incluidas la televisión por cable y por satélite, la radio tradicional y digital, los CD Rom, el teléfono de banda ancha, de banda estrecha y sin hilos (por ejemplo, celular) y las redes informáticas de área local (LAN) y de amplio alcance (WAN), con inclusión de Internet. Por aplicaciones de tecnología de la información se entienden los programas informáticos y los datos, textos e información audiovisual suministrados a través de esa tecnología.

mejores servicios, introducir nuevos medios de capacitación y reducir los costos de explotación. Los gobiernos consideran también la nueva tecnología como medio de creación de empleo, en parte para compensar los puestos de trabajo perdidos como resultado de su adopción. Este cambio rápido es resultado de la disponibilidad de equipo informático y de comunicaciones más potente y menos costoso (el costo de elaboración y transmisión de la información está disminuyendo aproximadamente un 50 por ciento cada 18 meses), junto con la explosión registrada en el desarrollo de nuevos productos informáticos, la convergencia de las tecnologías de los computadores, las telecomunicaciones y la radiodifusión y la amplia difusión de Internet.

Oportunidades

La nueva tecnología de la información aumenta la accesibilidad de los clientes a la información y los servicios. Permite además compartir mejor la información entre los usuarios, aumenta las posibilidades de comunicación en doble sentido entre proveedores y usuarios, amplía enormemente la disponibilidad de recursos de información especializada y brinda mayores oportunidades de acceder al mercado mundial de la información en forma rápida, económica y fiable. La nueva tecnología de la información va más allá de la comunicación tradicional lineal o en una sola dirección. Permite contactos interactivos entre personas con intereses o preocupaciones semejantes, y supone un volumen mucho mayor de información a disposición de las personas u organizaciones. La tecnología de la información hace posible que las estructuras de las organizaciones sean más flexibles, más participativas y menos centralizadas.

En el sector de la agricultura, las nuevas aplicaciones informáticas se están convirtiendo cada vez más en parte de la vida diaria. Entre esas aplicaciones cabe citar el sistema de determinación de la posición geográfica, que permite que la información enviada por satélite active aplicaciones precisas y en escala mínima de productos químicos y fertilizantes. Puede constituirse en un medio de educación y de reciclaje, por ejemplo, permitiendo el asesoramiento sobre la gestión y la utilización de técnicas de educación a distancia en línea. Otra aplicación importante es el acceso a la información inmediata, como las noticias sobre los mercados y la información meteorológica. Esta tecnología ofrece información sobre investigaciones y nuevos productos, insumos, mercados o prácticas de explotación agrícola. Brinda también información sobre la disponibilidad de programas

¹⁰ El aumento de la eficiencia o el progreso de la productividad como consecuencia de la tecnología de la información es resultado de la mayor disponibilidad, calidad y oportunidad de la información y de las mayores posibilidades de comunicación en doble sentido que permiten introducir cambios organizativos en toda la empresa o actividad económica y aumentar la producción utilizando los mismos recursos e incluso menos.

públicos o servicios comerciales y puede utilizarse para acceder a dichos programas o servicios. Se utiliza para compartir información a través de Internet, boletines electrónicos y listas de distribución.

Más allá de la explotación agrícola, las aplicaciones de la tecnología de la información están adquiriendo un carácter decisivo para la coordinación vertical del sistema de distribución de alimentos. La entrega justo a tiempo, la producción especializada para determinados mercados y la menor tolerancia a la variabilidad de los insumos de materia prima requieren una mayor comunicación entre los compradores y vendedores en cada una de las fases de la producción, elaboración, distribución y venta al por menor. La tecnología de la información es un componente fundamental de esa coordinación reforzada entre los participantes en la cadena alimentaria. Permite a las empresas reducir sus existencias, evitar los desperdicios, ofrecer una mayor variedad de productos, reducir los costos de adquisición, evaluar los efectos de las campañas de promoción y mejorar los servicios a los clientes. Para garantizar que las normas de control de calidad se cumplan a lo largo de toda la cadena alimentaria, en el caso de algunos productos de venta al por menor, como las carnes, es posible seguir todo su recorrido desde el punto final de venta hasta los consumidores y de nuevo hasta la explotación de origen. Mediante la informática se recopilan y mantienen los registros de transacción de los productos.

En la medida en que las relaciones a escala mundial son cada vez más abiertas y aumenta el comercio entre países, especialmente en lo que se refiere a los productos de alto valor añadido, crece la necesidad de información y el valor de la misma. La tecnología de la información se utiliza para comercializar productos en mercados específicos, en respuesta a una creciente diversidad en los gustos de los consumidores. Probablemente, sustituirá algunas de las funciones habituales de las actividades de corretaje, como el suministro de información básica sobre la disponibilidad y precios de los productos. Por ejemplo, los vendedores y compradores pueden comunicar electrónicamente la disponibilidad y necesidades de productos que se intercambian con frecuencia y son relativamente uniformes, con indicación de los precios ofrecidos, en un especie de subasta electrónica. En este entorno altamente competitivo, acabarán triunfando las empresas con aplicaciones informáticas más innovadoras.

El aislamiento constituye un importante obstáculo para mantener un sector viable y sostenible, ya que las comunidades rurales no atraen el mismo nivel y calidad de servicios que se encuentra en los centros urbanos. Este problema podría mitigarse aumentando la capacidad de acceso y de intercambio de información, independientemente de la ubicación. Las comunidades remotas adquirirían nueva vitalidad si pudieran obtener en parte los mismos servicios y los mismos métodos –sencillos y económicos– de comunicación que los centros urbanos. Las nuevas tecnologías darán mayores ventajas a las zonas rurales y remotas, ya que los costos de comunicación a grandes distancias disminuyen fuertemente.

Obstáculos

Hay también varios obstáculos a una mayor utilización de la tecnología de la información. Entre ellos cabe citar los siguientes: desarrollo insuficiente de la infraestructura de las comunicaciones; costos elevados de la adquisición de computadores, equipo de telecomunicación y programas informáticos afines, así como los costos de explotación de las comunicaciones; deficiencia de capital humano para desarrollar y administrar la nueva tecnología, y falta de un mercado privado capaz de ofrecer una infraestructura, elaborar programas informáticos y promover las aplicaciones.

La capacitación técnica es sin duda el elemento fundamental para el desarrollo de la tecnología de la información. La adquisición de nuevos conocimientos técnicos puede ser el aspecto más difícil de la integración de dicha tecnología en nuevas aplicaciones. Las ventajas no se aprovechan plenamente hasta que los promotores, operadores y usuarios tengan los conocimientos necesarios para aprovecharlas plenamente. Debido a la rapidez con que está evolucionando la tecnología de la información, la capacitación debe considerarse como un proceso permanente, tanto para los encargados de desarrollar nuevos sistemas y programas como para quienes se encargan de su aplicación y mantenimiento y para los usuarios últimos. La capacitación va desde breves cursos para usuarios esporádicos hasta técnicas avanzadas en universidades para quienes se dedican al desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones. En muchos países en desarrollo no se imparten cursos universitarios de capacitación técnica de alto nivel y los directivos de las empresas no están familiarizados con las aplicaciones de la nueva tecnología. Por ello, se necesitan nuevos enfoques de gestión y control.

El Banco Mundial ha puesto de manifiesto la divergencia entre los países en lo que respecta a la infraestructura de las telecomunicaciones¹⁹. La diferencia del número de líneas entre los países desarrollados y los menos desarrollados ha cambiado poco en el pasado decenio y se prevé que esta gran divergencia se mantendrá hasta el próximo siglo. Se estima que se necesitarán otros 30 000 millones de dólares EE.UU. para evitar un nuevo deterioro. La fiabilidad del equipo de telecomunicaciones es también muy inferior en los países en desarrollo, en parte por la edad del mismo. La infraestructura de las telecomunicaciones requiere grandes inversiones anuales y muchos países en desarrollo hace ya mucho tiempo que no están invirtiendo suficientemente.

¹⁹ Los países de ingresos más bajos tenían, por término medio, sólo tres líneas de teléfono disponibles por cada 1 000 residentes e incluso los países con desarrollo moderado disponían únicamente de 45 líneas (datos de 1990). En cambio, los países desarrollados tenían 442 líneas. Al mismo tiempo, el número de averías registradas en cada línea principal de teléfono es cinco veces mayor en los países de ingresos más bajos que en los de ingresos más elevados. Banco Mundial. 1994. *Informe sobre el desarrollo mundial 1994* (Cuadro 32), Washington, D.C.

Debido al bajo número de abonados de los servicios de telecomunicaciones y a la escasa calidad de los servicios, es posible que los países en desarrollo tengan que buscar una organización e infraestructura de información a los clientes distinta de la actualmente introducida en los países desarrollados. Por ejemplo, los teléfonos celulares por radio tienen bajos costos de capital, y la política de competencia y de determinación de precios de Sri Lanka permite ofrecer servicios con uno de los costos más bajos del mundo, pero es posible que los usuarios sean demasiado pocos para la viabilidad de las aplicaciones rurales. La transmisión por satélite es un medio de radiodifusión eficaz en función de los costos, pero no cuando se trata de comunicación en doble sentido (especialmente en zonas rurales), ya que la transmisión terrestre resulta muy costosa. En las zonas montañosas remotas de la República Popular de China, la conexión entre regiones se hace mediante enlaces por microondas, en vez de por cable. Los gobiernos se han ocupado de facilitar los servicios de infraestructura (ferrocarriles, carreteras, electricidad, telecomunicaciones), pero las restricciones presupuestarias pueden obligarlos a limitarse a administrar las normas y alentar al sector privado a que desarrolle la infraestructura informática. Así está ocurriendo en muchos países en desarrollo y desarrollados, en la medida en que los sistemas de telecomunicación se están privatizando o se están abriendo a la competencia, lo que tiende a promover una mayor inversión e innovación y costos más bajos.

En un entorno normativo basado en la competencia, son bastante las posibilidades de que los países en desarrollo atraigan inversión extranjera al sector de la tecnología de la comunicación, lo que permitiría reducir los costos y aumentar la innovación. Así ha ocurrido en varios países como Argentina, Chile, Hungría, Jamaica, Malasia, México y Venezuela²⁰. Es importante que los países en desarrollo aumenten su capacidad interna de producir nuevas aplicaciones de tecnología de la información. De lo contrario, serán importadores netos de información y de los programas pertinentes durante mucho tiempo y, sobre todo, es posible que gran parte de esas importaciones no respondan a la situación local. Por consiguiente, es imprescindible el establecimiento de una industria privada de programas informáticos en consonancia con las necesidades de información del mercado local.

Son varias las experiencias coronadas por el éxito y numerosas las nuevas aplicaciones registradas en los países en desarrollo. Se estima que Taiwan (provincia de China) tiene más computadores por trabajador que Italia, a pesar de que sus ingresos per cápita son sólo la mitad. Es posible que en el año 2000 China tenga casi tantas líneas de teléfono como las que Estados Unidos tiene en la actualidad. Al final de 1995, unos 14 países de África

²⁰ Banco Mundial. 1994. *Informe sobre el desarrollo mundial 1994*. Pág. 67, Washington, D.C.

RECUADRO 4
ESTADOS UNIDOS: SERVICIO DE EXTENSION
BASADO EN LA COOPERACION

El Servicio de extensión basado en la cooperación, de los Estados Unidos (*United States Cooperative Extension Service*), fue uno de los primeros usuarios de Internet que ofreció información a sus clientes. Ya en 1995, la mayor parte de los servicios de esta dependencia habían establecido su propia dirección en la World Wide Web (WWW). Estas direcciones constituyen un dispositivo de comunicación y de comercialización para el Servicio de extensión y, normalmente, indican los programas y servicios disponibles pero, en algunas ocasiones, facilitan también información de actualidad sobre los mercados. No está claro hasta qué punto se utiliza Internet como fuente de información para prestar servicios a los clientes. Gran parte del personal no tiene la debida preparación para utilizar estas nuevas tecnologías como fuente de información, y no se han llevado a cabo programas amplios de capacitación.

Un ejemplo del uso de Internet es el proyecto conocido con el nombre de *Ask an Expert* («pregunta al experto»). Se trata de un programa informático elaborado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) para permitir al Servicio de extensión establecer una comunicación eficaz con los clientes utilizando distintos instrumentos, como la WWW o el correo electrónico. Además del aspecto relacionado propiamente con la comunicación, este programa ofrece una base de datos con posibilidad de búsqueda en la que se incluyen las preguntas más habituales acompañadas de las respuestas ofrecidas por los expertos; se trata de una información

básica que pueden consultar los usuarios que tratan de obtener respuestas sobre temas agrícolas utilizando Internet.

El programa consta de tres fases. Primero, la pregunta llega a un programa de acceso especial que la introduce en una base de datos de preguntas pendientes de respuesta y la presenta a un grupo de expertos. Segundo, uno o varios de los expertos pueden decidir responder a la pregunta, pero si ninguno de ellos lo hace el sistema asigna automáticamente la pregunta al primer experto disponible. Finalmente, el conjunto de preguntas y repuestas puede ser consultado en su integridad o mediante búsquedas por cualquiera que tenga acceso a Internet. Ello permite a los expertos centrarse en nuevas preguntas en vez de repetir constantemente las mismas respuestas.

El programa informático fue utilizado en directo durante dos exposiciones agrarias celebradas en Indiana en septiembre de 1995. Para ello, se seleccionó un grupo de especialistas en extensión del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y de siete estados, que debían responder, en el plazo aproximado de media hora, a las preguntas formuladas por los visitantes de esas exposiciones. Si bien el experimento se consideró muy positivo, no está todavía claro si los especialistas en extensión estarían dispuestos a dedicar a ello el esfuerzo necesario y cómo podrían acreditarse estas actividades en sus propias organizaciones.

RECUADRO 5
CANADA: PROYECTO BARLEY

El Departamento de Agricultura, Alimentación y Desarrollo Rural de la provincia canadiense de Alberta estableció, dentro del Proyecto Barley, un equipo encargado de suministrar información por medios electrónicos a 76 agricultores y abastecedores agrícolas en 13 distritos rurales de la provincia. El proyecto se refiere a la producción y ordenación de los cultivos, equipo y distribuidores de material agrícola, fertilidad de los suelos, riego, recolección y almacenamiento, comercialización, perspectivas del mercado, mercados y costos de producción, temas que representan una parte significativa de la información y servicios del Ministerio. El proyecto ofrece también acceso dirigido a otras informaciones contenidas en Internet, un foro de debate para los agricultores que participan en proyectos experimentales y acceso mediante correo electrónico tanto a los clientes como al personal del proyecto.

El proyecto facilita unas 600 páginas (4 megabytes) de información electrónica sobre la producción y comercialización de cebada en Alberta. Además, se identifican y efectúan enlaces electrónicos con otras 165 direcciones de todo el mundo, que ofrecen acceso a casi 5 000 documentos.

En distintos lugares de la provincia de Alberta se han seleccionado 14 oficinas («quioscos»), donde pueden acudir los clientes interesados en utilizar Internet. Unos 450 agricultores y agroindustrias utilizaron los quioscos y al menos otros tantos más trataron de utilizarlos pero no pudieron tener acceso en línea. Durante un período de tres meses, la dirección tuvo unas 4 800 visitas: 2 425 eran de Alberta (incluidas las de esos

quioscos), 575 eran del personal y el resto (1 800) de otros lugares del mundo o de origen no identificado.

Más del 90 por ciento de los usuarios iniciales continuaron utilizando Internet una vez concluido el experimento, aunque tuvieron que comenzar a pagar el servicio. Veían en ello un medio de comunicarse con especialistas. Los usuarios percibieron en este sistema una solución alternativa a la prestación de servicios especializados a través de oficinas.

Productores y funcionarios apreciaron la iniciativa adoptada por el Departamento de Agricultura, Alimentación y Desarrollo Rural. Los productores (usuarios experimentales) se mostraron muy entusiastas a pesar de la escasa calidad que caracteriza muchas veces a los servicios de apoyo y el hecho de que el experimento se realizara durante la época de siembra. No obstante, los suministradores de información de primera línea consideraban que no estaban preparados para poner en marcha el proyecto. Los especialistas que elaboraron la información se mostraron complacidos por el esfuerzo realizado por su equipo y los progresos obtenidos, pero manifestaron su decepción por la falta de capacitación y apoyo tecnológico.

El proyecto identificó varios factores para poder conseguir resultados en el futuro: facilitar apoyo tecnológico y capacitación adecuada al personal; incorporar al sistema personal del departamento, particularmente especialistas y científicos, y utilizar aquel para comunicarse con los productores; efectuar un cambio en el departamento en lo que respecta a la tecnología, para evitar seguir utilizando los antiguos sistemas; establecer

un grupo de personas encargadas de poner en marcha el suministro electrónico de información y servicios; dar carácter oficial a los acuerdos de dotación de personal y de estructuración orgánica con respecto al proyecto; mantener la categoría y orientación del proyecto entre el personal del departa-

mento, de manera que éste considere beneficiosa su participación en él; actualizar el contenido mediante grupos de debate y contribuciones de especialistas, en vez de dejar que el sistema se convierta en un «vertedero» de datos, y establecer relaciones de contacto con otros grupos.

Fuente: Informe del Departamento de Agricultura, Alimentación y Desarrollo de Alberta sobre el Proyecto Barley, en el que se recogen los datos contenidos en un informe de evaluación de Price Waterhouse.

RECUADRO 6
MEXICO: APOYOS Y SERVICIOS A
LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA

El organismo de comercialización mexicano, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASCERCA) utiliza el sistema nacional de televisión para ofrecer en todo el país información relativa a la comercialización de los productos agropecuarios. Los usuarios pueden encontrar en uno de los canales información económica y sobre el mercado de productos básicos, cualquiera que sea el lugar del país en que se encuentren. El sistema, denominado *teletexto*, es muy conocido entre los residentes agrícolas y rurales de México. Una encuesta reciente entre los productores puso de manifiesto un alto nivel de reconocimiento del sistema (70 por ciento). Se utiliza una tecnología ya existente y sencilla, para cuyo acceso los clientes no necesitan una infraestructura de comunicación con conexión permanente mediante cable. Además de información agrícola, el servicio ofrece otras informaciones económicas, por lo que el costo de prestación del mismo se distribuye entre varios sectores. No obstante, su utilización se ha visto limitada por el hecho de que se necesitan aparatos especiales de televisión y por la falta de promoción por parte de los fabricantes de televisores.

tenían conexiones permanentes en tiempo real con Internet, y en 1996 la mayor parte de las capitales de África contarán con ese servicio. La compañía estadounidense de telecomunicaciones AT&T tiene el proyecto de instalar un cable de fibra óptica a lo largo de toda la línea costera de África (África One). Las obras comenzarán en 1999 y el proyecto mejorará enormemente las comunicaciones dentro del continente y a escala internacional.

El sector agrícola de los países en desarrollo (e incluso en algunos países desarrollados) debe superar notables dificultades en sus esfuerzos por utilizar la nueva tecnología de la información. Ello se debe al hecho de que las zonas rurales no tienen los debidos servicios de infraestructura de las telecomunicaciones; cuentan con pocos usuarios, lo que limita el mercado de programas especializados, y el nivel de educación y de conocimientos técnicos de muchos productores es bajo. Los sectores de la agricultura en desarrollo de ingreso más bajo son los que acusan más gravemente estos problemas y, a pesar de los progresos que se están observando en los centros urbanos de los países en desarrollo, aplicaciones como los programas multimedia no podrán funcionar en el futuro inmediato.

Problemas de política

Superar las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo. Muchas empresas del sector agrícola y de la alimentación de los países más desarrollados están adoptando la nueva tecnología de la información y disfrutando de una mayor productividad. Al mismo tiempo, las empresas del sector alimentario y agrícola de las economías menos desarrolladas sin acceso al necesario equipo de comunicación, programas informáticos o capacitación en tecnología de la información, corren el riesgo de rezagarse en esta nueva carrera tecnológica. Como consecuencia de la globalización de los mercados, la falta de acceso a los nuevos instrumentos que aumentan la productividad reduce sus posibilidades de competir. Es imprescindible que los ministerios de agricultura de los países en desarrollo se convenzan de la necesidad de garantizar el acceso universal y económico a la nueva tecnología, como medio de reducir este desfase tecnológico y poner en marcha un plan de desarrollo de los sectores agrícola y rural.

Superar los obstáculos infraestructurales. Uno de los principales obstáculos con que se encuentran los sectores agrícola y agroalimentario en todos los países es la falta de una infraestructura de comunicación en el sector rural y en las zonas remotas de cada país. Gran parte de las inversiones del sector privado se orientan hacia los centros urbanos, donde las distancias son limitadas, lo que garantiza una mayor probabilidad de recuperación de sus inversiones. Por término medio, los países menos desarrollados de bajos ingresos tienen unas tres líneas de teléfono por 1 000 habitantes, mientras que en los países desarrollados la cifra es de más de 400. Es fundamental que los productores de los sectores agrícola y rural de los países en desarrollo presionen a los gobiernos para que reduzcan los gastos de comu-

nicación lo más posible y alienten la inversión encaminada a ampliar y modernizar el sector de las telecomunicaciones.

Es posible que los países en desarrollo tengan que adoptar planteamientos diferentes de los usados por los países desarrollados para la adopción de la tecnología de la información, especialmente en lugares donde hay muy pocas líneas de telecomunicación. Por ejemplo, puede resultar más conveniente crear centros de información de fácil acceso para los productores y los clientes de la industria agroalimentaria que estructurar la tecnología en torno al uso de computadores en todas las empresas.

Perfeccionamiento de los conocimientos técnicos y capacitación. El obstáculo más importante a la utilización eficaz de la tecnología de la información puede ser la falta de desarrollo suficiente del capital humano. El perfeccionamiento de los conocimientos técnicos requiere una variedad de planteamientos para las distintas aplicaciones. La capacitación técnica puede ser un proceso muy costoso si los usuarios no pueden utilizar fácilmente las nuevas técnicas aprendidas o si la capacitación no corresponde a la aplicación que se va a utilizar. La solución más eficaz en función de los costos puede ser el recurso a instituciones educativas o del sector privado.

Definir la función del gobierno. Es importante que los gobiernos formulen objetivos claramente definidos y perfilen su estrategia de tecnología de la información aplicada al sector de la agricultura. Los gobiernos pueden ofrecer una labor de liderazgo y realizar actividades que sirvan como modelo para la adopción de esta tecnología en el sector. Como el gobierno es un importante usuario de la tecnología de la información, puede influir decisivamente en el desarrollo y utilización de estas técnicas mediante sus adquisiciones de equipo y programas. Por otra parte, puede servir de ejemplo para el sector facilitando acceso a sus propios servicios, informaciones y programas. Puede también alentar el desarrollo y utilización de la tecnología mediante programas de asistencia e intercambio de información sobre los progresos más recientes.

En muchos países, los déficit presupuestarios o la competencia de otros objetivos por unos fondos de inversión escasos obligan a tomar decisiones basadas en prioridades gubernamentales escrupulosamente establecidas. Es fundamental que los planteamientos respondan a prioridades establecidas por los clientes.

Velar por la calidad del contenido de la información. La tecnología de la información permite ofrecer información y servicios en forma más accesible y eficaz y mejorar las comunicaciones. El contenido de la información debería estar actualizado y responder a las necesidades de los clientes. Si el contenido está superado o si no reúne los requisitos necesarios para suscitar el interés de los usuarios, éstos no tendrán incentivos en acceder a las aplicaciones informáticas.

Igualmente insatisfactorio es el exceso de información, sin relación con las necesidades de los clientes en el momento de tomar decisiones. Es preciso prestar más atención al desarrollo de aplicaciones que permitan filtrar los datos a fin de ofrecer la información justa en el momento oportuno para la toma de decisiones. Esta función se puede encomendar también a especialistas.

Establecimiento de contactos. Los gobiernos no pueden permitirse ser la única organización encargada de ofrecer información y servicios electrónicos al sector agrícola. Debe haber vínculos entre los departamentos y organismos gubernamentales, por un lado, y el sector privado, universidades y otras instituciones educativas, por el otro. De esa manera los clientes pueden disponer de un acceso único para todas esas fuentes de información, y conseguirlo con menor costo y con mayor calidad de la información y de los servicios. La agricultura debe conectarse con las infraestructuras y aplicaciones desarrolladas en otros sectores, por ejemplo el de la salud, como medio de acelerar los progresos y reducir los costos.

Pago de los usuarios. La información y los servicios correspondientes deben entenderse como un producto que puede tener un mercado activo. Este mercado permitiría a los participantes del sector privado desarrollar la infraestructura, programas y nuevos servicios que las autoridades y los clientes particulares desean recibir. Los proveedores de información y de servicios conexos deben considerarse en forma semejante a los que prestan servicios jurídicos, financieros o contables. Los gobiernos pueden examinar la posibilidad de introducir una forma de pago por parte de los usuarios a cambio de la información y los servicios, lo que permitiría a su vez ampliar determinados servicios al mismo tiempo que se percibirían señales del mercado sobre cuáles son los que revisten mayor importancia desde el punto de vista de los usuarios.

Los gobiernos y las organizaciones internacionales y el uso de la tecnología de la información

Formular una estrategia. Los gobiernos deben formular una estrategia nacional relativa al uso de la tecnología de la información que permita aumentar la productividad y las comunicaciones en el sector rural, y prestar a los clientes servicios de más calidad y con menor costo. Una estrategia bien definida necesita un calendario, recursos adicionales y una firme decisión de conseguir que funcione. Los ministerios agrícolas deben reconocer las oportunidades que ofrece la nueva tecnología de la información y adoptar iniciativas para aprovechar esos beneficios. Ello supone conseguir acceso a dicha tecnología con costos razonables para el sector de la agricultura y la alimentación. Dentro del gobierno será necesario realizar reformas normativas y de sistemas competitivos de determinación de precios en beneficio del sector rural.

Promover el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos y la inversión de capital. Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en

lo que respecta a los programas encaminados al perfeccionamiento de los conocimientos y la inversión de capital para la aplicación de la nueva tecnología de la información. Los gobiernos pueden entablar relaciones con las instituciones educativas y con los proveedores del sector privado. Es fundamental que se preste atención a los jóvenes. Los gobiernos deben alentar también el desarrollo tecnológico autóctono, bien en el sector público o en el privado, con el fin de evitar la dependencia de las importaciones. Con este fin pueden establecer un centro de intercambio de información sobre las nuevas aplicaciones, y promover normas comunes para conseguir que los sistemas sean mutuamente compatibles y se pueda intercambiar información con facilidad y evitar que los usuarios tengan que utilizar una variedad de sistemas.

Una nueva manera de proceder. Los gobiernos deben adoptar un planteamiento global para introducir la nueva tecnología de la información. Se requieren soluciones más complejas que el simple trasplante de sistemas del medio impreso a un entorno electrónico. Un elemento fundamental es el examen de todo el proceso y la comprensión de la forma en que los usuarios se adaptan al nuevo servicio. Los gobiernos podrán comenzar con medidas en pequeña escala, por ejemplo, con proyectos experimentales, a fin de obtener experiencia en el funcionamiento del sistema y recibir los oportunos comentarios de los clientes. El recurso a proyectos experimentales puede permitir un desarrollo de sistemas totales más eficaz y que encuentre mejor acogida entre los usuarios.

Alentar los servicios comerciales privados. Los gobiernos pueden contribuir indirectamente a introducir servicios comerciales privados (bancarios, jurídicos, de seguros, contabilidad, información) para los sectores agrícolas y rurales de la economía ofreciendo en forma electrónica a los clientes sus propios programas y servicios de información. Los servicios públicos y comerciales, una vez introducidos en las zonas rurales, se refuerzan mutuamente y alientan la adopción de la tecnología de la información, lo que permite contrarrestar el efecto de las distancias. Además, ésta puede ser una nueva fuente de empleo en las zonas rurales. Los gobiernos deberán establecer un entorno propicio para las telecomunicaciones, por ejemplo introduciendo tarifas bajas y una infraestructura adecuada a fin de alentar los servicios informáticos comerciales. El ritmo de adopción de esta tecnología es muy lento cuando los precios son excesivamente elevados: en comparación con los precios habituales en los Estados Unidos, el costo del modem es cuatro veces más alto en la India y el acceso al Internet 12 veces mayor.

Función de las instituciones internacionales de financiamiento. El financiamiento de las inversiones en nueva tecnología requiere, como condición previa, que las instituciones internacionales de financiamiento reconozcan los beneficios que pueden derivarse de las mismas. Se necesitan más análi-

sis para demostrar que la adopción de la nueva tecnología tendría una elevada rentabilidad para el sector agrícola y para la economía en general. Es importante que los organismos internacionales y los países donantes contribuyan a fomentar las inversiones y los conocimientos técnicos en materia de información. El sector rural deberá garantizar que haya una infraestructura suficiente y con precios competitivos, a fin de que se pueda utilizar en él la nueva tecnología. Se ha de establecer un sólido plan comercial para las aplicaciones económicas, lo que facilitaría el financiamiento de los proyectos y programas de tecnología de la información.

Convencer a la opinión pública de las ventajas de la nueva tecnología. El cometido de organizaciones internacionales como la FAO puede ser el de convencer a la opinión pública de los beneficios que representa la adopción de la nueva tecnología de la información, por ejemplo, utilizando estas tecnologías y facilitando el acceso electrónico a su información y sus servicios, difundiendo electrónicamente datos e informes, organizando videoconferencias y celebrando foros interactivos. Los organismos internacionales pueden ayudar también a analizar las ventajas de la tecnología, especialmente en los sectores donde falta experiencia sobre la realización de dichos análisis y donde el uso de la tecnología informática está todavía en fase de desarrollo. Podrían también contribuir al establecimiento de un centro internacional de intercambio de aplicaciones y fuentes electrónicas de información, a la coordinación entre los gobiernos y organismos de ayuda y al perfeccionamiento de los conocimientos.

LA AMENAZA DE LA DESERTIFICACION

El término desertificación²¹ no designa el avance de los desiertos actuales sino la formación, expansión o intensificación de las extensiones degradadas de suelo y cubierta vegetal, en la mayoría de las ocasiones en los alrededores de centros urbanos y zonas rurales densamente pobladas, explotaciones agrícolas mal explotadas y pozos. La desertificación puede producirse en cualquier tipo de clima, pero las zonas más afectadas se encuentran en las regiones áridas, semiáridas y subhúmedas secas, conocidas globalmente con el nombre de tierras secas (aproximadamente el 30 por ciento de la superficie terrestre del planeta). Una parte significativa de las regiones de tierras secas está sometida desde hace tiempo a un proceso de degradación

²¹ Este término fue empleado por A. Aubreville en *Climats, forêts et désertification de l'Afrique tropicale*. Société d'Éditions Géographiques, Maritimes et Coloniales, Paris, 1949. Generalmente, este término no se refiere al movimiento de masas de arena móviles, que si bien es un fenómeno real se estima que representa sólo el 10 por ciento de todo el proceso. El límite meridional del Sahara, por ejemplo, se ha ampliado o contraído según las variaciones anuales de las precipitaciones; se necesitan series cronológicas más largas para determinar la tendencia.

SISTEMA MUNDIAL DE LA FAO DE INFORMACION Y ALERTA SOBRE LA ALIMENTACION Y LA AGRICULTURA

Una aplicación de la tecnología de la información para resolver los problemas de la agricultura y la seguridad alimentaria es el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA). El SMIA es la única fuente internacional completa de datos y análisis sobre la situación actual y prevista de la oferta y demanda de alimentos en todos los países del mundo. Se estableció en 1975 a petición de la Conferencia de la FAO de 1973 y de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974.

Los principales objetivos del SMIA son supervisar en todo momento la situación de la oferta y la demanda de alimentos, en particular, la producción, consumo, reservas, importaciones y exportaciones, tomando como base las informaciones más actuales y exactas, e identificar los países que se encuentran en peligro inminente de escasez alimentaria y sus necesidades de urgencia. Emite alarmas no sólo sobre las situaciones de escasez alimentaria sino también sobre los excedentes excepcionales de alimentos. Facilita pronósticos sobre la producción, consumo, reservas, importaciones y exportaciones, necesidades y disponibilidad de ayuda alimentaria, necesidades de urgencia, compromisos de los donantes y envíos. Se tienen en cuenta todos los elementos que pueden repercutir en la oferta y la demanda de alimentos, en particular las condiciones meteorológicas, las enfermedades y plagas de animales y plantas, la situación de los pastos y tierras de cultivo, los problemas de transporte y almacenamiento y las políticas gubernamentales que repercuten en la pro-

ducción, consumo, precios y comercio de los alimentos básicos, así como los fletes marítimos.

El SMIA es administrado por el Servicio Mundial de Información y Alerta, de la Dirección de Productos Básicos y Comercio, de la FAO. El Sistema mantiene contactos periódicos con la mayor parte de las dependencias técnicas de la FAO, a fin de intercambiar informaciones, y es el centro de coordinación de las actividades de urgencia emprendidas por la Organización. Además, desde 1975 se han establecido vínculos institucionales y acuerdos de intercambio de información con 110 gobiernos, tres organizaciones regionales y más de 60 organizaciones no gubernamentales (ONG), que actúan en calidad de suministradoras y usuarias de la información. Colaboran también, ofreciendo información con carácter voluntario, numerosos institutos internacionales de investigación, servicios informativos y organizaciones del sector privado. Los principales usuarios del SMIA son los donantes de asistencia alimentaria, pero éstos desempeñan también un papel importante en lo que respecta al suministro de información y el apoyo al desarrollo del Sistema mismo. Los donantes bilaterales han prometido informar al SMIA sobre todos sus compromisos y entregas de ayuda alimentaria.

El SMIA cuenta con una base de 20 años de estadísticas cronológicas, y los supervisores del SMIA en los países actualizan y analizan continuamente los datos relativos a la producción de alimentos, comercio, ayuda alimentaria, reservas, consumo y seguridad alimentaria en las distintas subdivi-

siones nacionales y la situación de los cultivos en todas las regiones y países del mundo. Se recopila información sobre los factores que podrían influir en la superficie sembrada y en los rendimientos. Un computador especializado facilita una gran variedad de operaciones de tratamiento de datos, que van desde la interpretación de las imágenes transmitidas por satélite hasta la estimación de las necesidades de importación de alimentos. La duración de la nube fría permite estimar la probabilidad de que se hayan producido precipitaciones significativas, mientras que el índice de vegetación sigue el crecimiento vegetativo durante toda una campaña para localizar la presencia de sequías.

Igualmente, el SMIA supervisa los mercados alimentarios mundiales. Estima la oferta y demanda mundial de alimentos agregando la información obtenida en los distintos países, y analiza los precios de exportación del mercado mundial y los intercambios registrados en los principales mercados internacionales de cereales. El Sistema informa sobre los grandes acontecimientos registrados en los mercados y sobre las tendencias de fondo que explican las variables principales, advirtiendo cuando hay un riesgo de grandes subidas de los precios de los alimentos. A pesar de su alcance mundial, el seguimiento por países se concentra en el grupo de 82 países de bajos ingresos y con déficit de alimentos especialmente vulnerables. El principal objeto de atención de los análisis son los cereales, ya que la información sobre otros tipos de alimentos es sumamente incompleta, pero el Sistema está ampliando su cobertura de los alimentos básicos no cereales, en particular en los países donde constituyen una gran parte de la alimentación nacional. En algunos de los países más expuestos a la inseguridad alimentaria, donde muchas veces no se dispo-

ne de información fidedigna sobre estos temas, el SMIA envía misiones de evaluación rápida.

Recientemente el SMIA ha intensificado su atención a la seguridad alimentaria en las distintas circunscripciones que componen cada país. Con este fin, se ha diseñado un instrumento informático para interpretar las interacciones complejas de las economías alimentarias locales y, al mismo tiempo, se ha avanzado en la preparación de mapas de riesgo por países en las regiones expuestas a situaciones de hambre.

La rapidez y eficacia de las comunicaciones son un componente decisivo del Sistema. La tecnología informática ha permitido al SMIA agilizar la producción y difusión de informes. Las publicaciones periódicas del SMIA son *Perspectivas alimentarias*, *cosechas y escaseces alimentarias*, *Food situation and crop prospects in Sub-Saharan Africa y Sahel report*. Además, se publican anualmente unas 30 alertas e informes especiales. Las publicaciones del SMIA se ofrecen gratuitamente a todas las instituciones y personas interesadas. El Sistema responde también a consultas específicas.

El SMIA ha invertido en comunicación electrónica para ampliar su audiencia y agilizar el proceso de difusión de la información. El material elaborado por el Sistema, incluidas sus publicaciones más recientes, puede consultarse ahora en el servidor WWW de Internet de la FAO. La información del SMIA se puede consultar también en los países francófonos en un servidor Minitel y a través del correo electrónico mediante el *Réseau intertropical d'ordinateurs* en África. Continúa la búsqueda de medidas innovadoras con el fin de mejorar la recopilación, elaboración y análisis de los datos más importantes relativos a la seguridad alimentaria.

de sus recursos humanos y naturales durante largos períodos de sequía, hasta el punto de que esta degradación puede resultar irreversible. Ello ha provocado una serie de problemas económicos, ecológicos y sociales englobados dentro del término desertificación, concepto muy distinto del de los actuales desiertos y ecosistemas desérticos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, negoció la siguiente definición: «Desertificación es la degradación de la tierra en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, como consecuencia de varios factores, en particular las variaciones climáticas y las actividades humanas²²».

Los diversos procesos de degradación de la tierra no intervienen todos al mismo tiempo ni en el mismo lugar. Las relaciones entre clima, desertificación y sociedad son específicas de cada zona. Las diversas fases que dan lugar a la desertificación tienen carácter evolutivo, y no siempre son visibles (a escala local, es decir, para los agricultores y pastores). Por ello, su escala temporal es más bien diferente que la de otros fenómenos, como la sequía, y además su efecto se produce de forma ininterrumpida. A diferencia de los efectos visibles de la sequía, los procesos de desertificación no pueden detectarse en su integridad en las fases iniciales. Implican una destrucción progresiva del frágil equilibrio ecológico que ha permitido la aparición de la vida vegetal, humana y animal en estas regiones áridas, semiáridas y subhúmedas secas.

Los rasgos característicos de las tierras secas son precipitaciones escasas y muy variables, lo que da lugar a fuertes fluctuaciones en la producción de la biomasa y, por consiguiente, en la capacidad de la tierra de producir alimentos, forraje y biocombustibles. Los ecosistemas de tierras secas han demostrado gran resistencia y casi siempre logran recuperarse después de los períodos de sequía –siempre que no hayan sufrido prácticas de explotación claramente destructivas durante la fase seca–; incluso las tierras mal explotadas se pueden restablecer. Las prácticas tradicionales de aprovechamiento de la tierra en zonas secas están dictadas muchas veces por las circunstancias; los agricultores tradicionales de estas regiones tratan de extraer la máxima producción durante los buenos períodos y reducir las pérdidas durante las sequías. Una compleja serie de sistemas de producción hace posibles esas prácticas, caracterizadas muchas veces por la convivencia de la agricultura, la ganadería y la agrosilvicultura. Si se exceptúa la agricultura de regadío, los sistemas nuevos y más productivos no han conseguido hasta ahora demasiado éxito en las tierras secas.

²² En 1990, una reunión consultiva especial de expertos (convocada por las Naciones Unidas) llegó a la conclusión de que no hay razón alguna para distinguir entre desertificación y degradación de la tierra en las regiones de tierras secas, ya que lo único que se consigue con ello es una mayor confusión. En estas páginas, se utilizan ambos términos indistintamente; la descripción de la CNUMAD se utiliza como definición de trabajo.

Gran parte el carbono mundial está almacenado en los suelos y vegetación de las tierras secas. La desertificación influye en el intercambio del ciclo del carbono, y el agotamiento de éste contribuye al efecto invernadero. La repercusión de la actividad humana en las precipitaciones continúa siendo objeto de debate, pero entre los efectos que se producirán en el futuro deben incluirse considerables alteraciones en el volumen y regularidad de las precipitaciones, lo que influiría a su vez en todos los procesos de degradación de la tierra. En ausencia de grandes aumentos de las precipitaciones, la subida prevista de las temperaturas mundiales intensificará la evapotranspiración y, a la larga, provocará una mayor desertificación en las regiones áridas, semiáridas y subhúmedas.

El tipo de suelo contribuye de forma importante a la vulnerabilidad frente a los procesos de desertificación, especialmente como consecuencia de las actividades humanas (antropogénicas). Como todos los demás elementos que integran la cadena del ecosistema, el hombre condiciona esos procesos de desertificación, pero al mismo tiempo es condicionado por ellos en varias maneras. En algunas ocasiones, las prácticas humanas los han desencadenado y acelerado, además de multiplicar sus efectos. Las causas y consecuencias de la degradación de la tierra son especialmente agudas en los sectores más pobres de la población de los países en desarrollo, cuya actuación está impulsada muchas veces por la necesidad de responder a situaciones de emergencia mediante estrategias de supervivencia a corto plazo.

Alcance y causas de la desertificación

En las regiones áridas, semiáridas y subhúmedas secas, los procesos de desertificación están influenciados por la interacción entre densidad demográfica, condiciones económicas y factores locales específicos. La variación climática desempeña un papel menos significativo, al menos en las zonas subhúmedas secas, donde la degradación de la tierra es consecuencia sobre todo de la mala ordenación de los recursos. La degradación de la tierra de origen humano no es un fenómeno exclusivamente reciente; las referencias al elemento humano en el proceso de desertificación se remontan al decenio de 1930²³. La capacidad de carga de la tierra disminuye cuando la desertificación da lugar a un descenso sostenido de su productividad biológica. En muchos países, la combinación de estos factores constituye una grave amenaza para la seguridad alimentaria. La presión sobre la base de recursos naturales y su previsible sobreexplotación hacen pensar que los sistemas de subsistencia (y, en definitiva, la sobrevivencia) de algunas comunidades humanas están en peligro, y que es probable que se produzca una pérdida considerable de biodiversidad.

La superficie afectada, en mayor o menor medida, por el proceso de de-

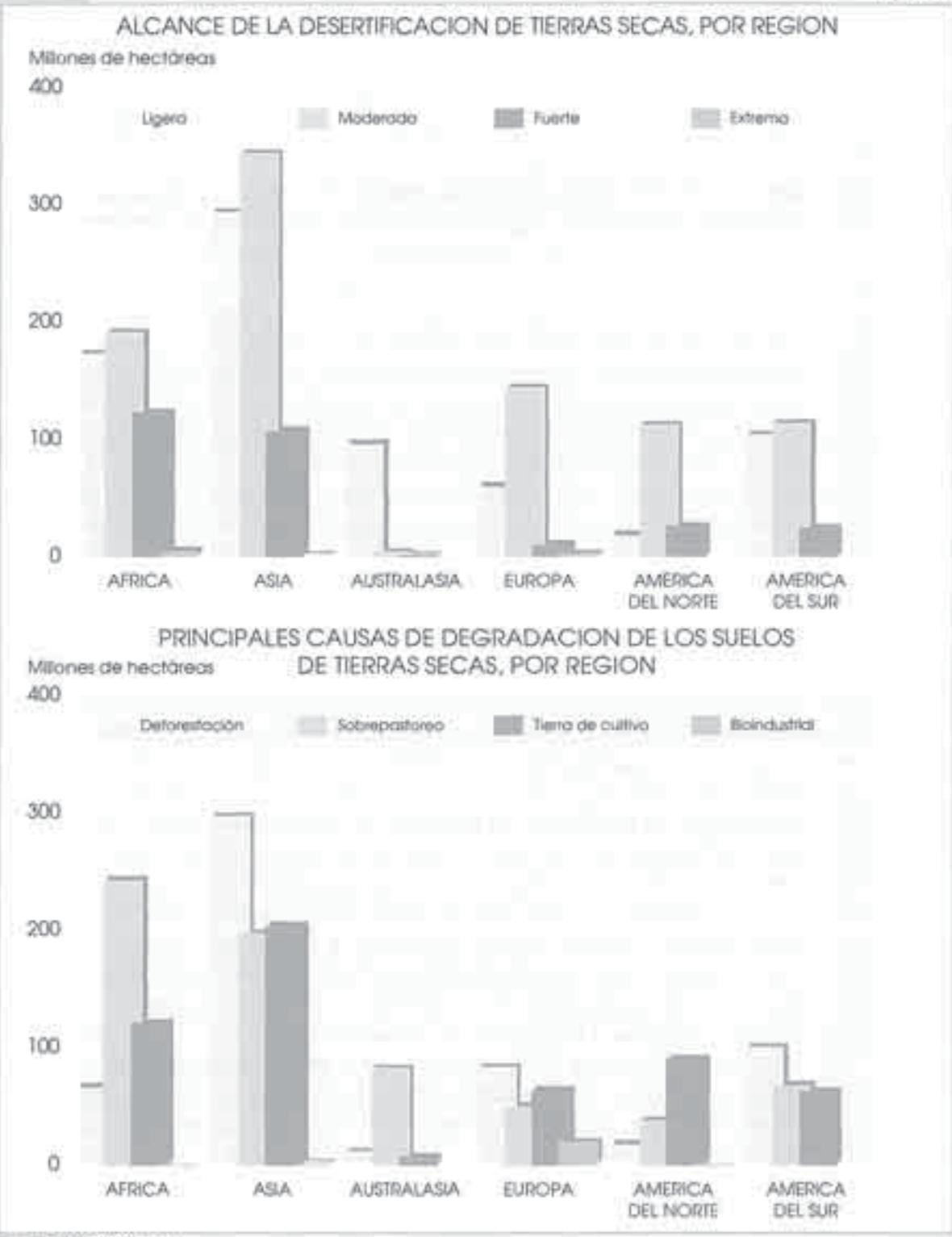
²³ Véase E.P. Stebbing, 1938. *The man-made desert in Africa*, *Journal of the Royal African Society*, 36.

gradación de la tierra suma en todo el mundo casi 2 000 millones de hectáreas. En la Figura 6 se observa que, en términos absolutos, las zonas semiáridas y subhúmedas secas de Asia son las que están sometidas a un riesgo más grave, en lo que se refiere al total de la superficie, seguida de las zonas áridas de Asia y de las regiones áridas de África. En estas últimas se encuentran más de 70 millones de ha que pueden clasificarse como fuertemente degradadas, así como la mayor superficie de degradación extrema de los suelos (3,5 millones de ha). Aproximadamente el 70 por ciento de la totalidad de las tierras secas –más del 20 por ciento de la superficie terrestre mundial– ha sufrido ya hasta cierto punto un proceso de degradación.

Existen fuertes diferencias regionales en lo que respecta a las causas principales de desertificación en las zonas de tierras secas (Figura 6). Las actividades directamente relacionadas con la agricultura representan un factor significativo de degradación de la tierra en todas las regiones, con excepción de Australia, y en América del Norte constituyen no menos del 52 por ciento de las zonas áridas degradadas. Las más gravemente afectadas son el norte de México y las grandes llanuras y praderas de los Estados Unidos y el Canadá. Las actividades agrícolas contribuyen también en diversas maneras a la degradación de la tierra en las regiones en desarrollo. En el África subsahariana, pero también en otras regiones, el aumento de la producción agrícola y la disminución de los periodos de barbecho ha dado lugar, a largo plazo, a una exportación neta de nutrientes del suelo y una pérdida considerable de fertilidad del mismo. Durante los años ochenta, el desarrollo acelerado de los cultivos comerciales, estimulado muchas veces por la necesidad de restablecer los desequilibrios externos en el marco de los programas de ajuste estructural, provocó en muchos casos una reducción de los periodos de barbecho y la degradación de las tierras secas y algunas veces ha llegado a destruir la estructura de los suelos, cuando la mecanización ha recurrido a la utilización de maquinaria agrícola que ha demostrado ser insostenible en suelos frágiles. En los últimos años, los recortes en las subvenciones y créditos para la obtención de fertilizantes, en asociación con el proceso acelerado de liberalización del mercado, han reducido en algunos casos la capacidad de los agricultores de mejorar la productividad agrícola y contribuido a una ulterior expansión hacia tierras marginales.

La sobreexplotación de los bosques, otras zonas boscosas y árboles y arbustos es otro factor importante de degradación de la tierra. Asia, seguida de América Latina y el Caribe, tiene las cifras más altas de degradación de la tierra como consecuencia de la deforestación, que es la segunda causa más importante de desertificación, superada en estas zonas únicamente por el sobrepastoreo (Figura 6). La eliminación de la vegetación boscosa se realiza por lo general para ampliar la agricultura y las tierras de pasto, mientras que su sobreexplotación se debe sobre todo a la extracción de leña más allá de la capacidad regenerativa de los rodales y árboles, el sobrepastoreo y la quema repetida de arbustos. La cobertura forestal y vegetal son la fuente más importante de protección de la radiación solar. Si esa cubierta sufre

Figura 6



Fuente: FAO/PNUMA.

daños parciales o completos o se elimina, cambiarán inevitablemente el albedo –reflectividad de la superficie terrestre–, la temperatura superficial y los niveles de evaporación. Según la intensidad de explotación, el grado específico de vulnerabilidad del suelo y la resistencia del ecosistema (capacidad de volver a su estado anterior después de una perturbación), ello puede dar lugar a su vez a la degradación de la tierra.

La desertificación es también resultado del sobrepastoreo de gramíneas, arbustos y plantas herbáceas. En la Figura 6 puede observarse que el sobrepastoreo explica la degradación de 678,7 millones de ha, más de una tercera parte del total de las tierras secas degradadas. Especialmente en el África oriental y en el Sahel, la elevada tasa de sobrecarga de ganado, que ha provocado una grave degradación de la tierra, se debe en parte a la tala de árboles en las tierras de pastos (lo que ha dado lugar a un menor contenido de forraje) y a la falta de ordenación de los hatos cuando la mejor atención veterinaria ha permitido reducir la mortalidad.

Estas causas de degradación de la tierra están vinculadas a dos fenómenos de alcance general: la expansión demográfica en un contexto de recursos de tierras limitados, y los problemas técnicos e institucionales relacionados con el aprovechamiento y propiedad de la tierra. La presión demográfica ha dado lugar a la sobreexplotación de los recursos madereros y a la crisis del abastecimiento de leña en el África subsahariana rural. La presión ejercida sobre la base de recursos locales hace que algunas prácticas agrícolas tradicionales, por ejemplo la agricultura migratoria, pierdan progresivamente viabilidad en algunas partes del mundo. Los planes de transmigración y sedentarización de los nómadas propuestos por algunos países con una distribución demográfica muy desigual no siempre han tenido debidamente en cuenta esos factores. La migración (especialmente, la estacional y anual) puede contribuir a una explotación insostenible de los árboles, que necesitan normalmente más tiempo para su regeneración, proceso natural que se ve gravemente dificultado si los colonos que efectúan la migración carecen de la experiencia necesaria y de información ambiental sobre su nuevo entorno. El problema se ha agravado durante el último decenio por la presencia de refugiados políticos y ambientales. De la misma manera, los sistemas de arrendamiento de la tierra pueden influir en los procesos de degradación de la mismas, si los agricultores que arriendan la tierra se ven obligados a explotarla al máximo mientras dure el contrato. Es posible que éstos no tengan demasiado interés en efectuar inversiones a largo plazo en esas tierras, mientras que los propietarios quizá estén ausentes la mayor parte del tiempo.

Las precipitaciones anuales y los coeficientes precipitaciones-evaporación son las variables microclimáticas más importantes que contribuyen al descenso de la capa freática, fenómeno asociado a la agricultura intensiva y al aprovechamiento de la tierra para fines urbanos y bioindustriales. La granulometría del suelo, la hidrología y el relieve fisiográfico desempeñan un papel decisivo en la erosión provocada por el viento y el agua. La ero-

sión hidráulica afecta a casi la mitad del total de la superficie terrestre degradada en las regiones áridas. En África, ha provocado una fuerte degradación de más de 50 millones de ha de tierras secas; es también importante en el Asia meridional. La salinización, sodización y alcalinización de los suelos es un problema que puede agravarse por una mal explotación o planes de riego mal concebidos. En estudios realizados por la FAO se ha podido comprobar que más del 35 por ciento de los suelos africanos situados al norte del ecuador sufren los efectos de la salinización o la erosión. El deterioro de la superficie agrícola de regadío es algunas veces resultado del ascenso de la capa freática como consecuencia de un drenaje insuficiente o de exceso de riego.

Las crecientes presiones demográficas y la excesiva expansión humana hacia las tierras secas durante los largos períodos de lluvias dejan cada vez más desamparada a la población durante los períodos secos. La utilización de elementos fundamentales de la producción para usos alternativos (por ejemplo, tierras de pastoreo en la estación seca) mediante la introducción de cultivos de riego y de secano, así como el aprovechamiento para fines industriales y urbanos del agua a expensas de los productores agrícolas rurales, supone la ruptura de algunos eslabones de la cadena tradicional de producción que, si no se compensan debidamente, provocan el desmoronamiento de todo el sistema de producción. Al mismo tiempo, la pérdida de cohesión social (por ejemplo, la autoridad comunitaria y tribal) y de prácticas colectivas (como la transhumancia y el nomadismo) ha agravado la vulnerabilidad de la población de las tierras secas ante las variaciones climáticas.

Políticas para prevenir y combatir la desertificación

La lucha contra la desertificación es de alcance político, social y tecnológico. Tal colmo fue concebida por la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación, las repercusiones en materia de política varían de conformidad con los contextos geográficos y agroclimáticos concretos. No obstante, en muchas circunstancias un medio eficaz de reducir la presión sobre la tierra es el apoyo a la diversificación de los ingresos en las zonas rurales. Gracias a los ingresos no agrícolas, los hogares podrán emprender nuevas actividades, disponer del tiempo para dejar que las plantas perennes (que favorecen la rehabilitación de los suelos) alcancen plena madurez, y reducir las presiones que tratan de introducir la agricultura en tierras marginales ofreciendo recursos en efectivo para la compra de alimentos. Por ello, se facilita la intensificación del aprovechamiento de la tierra alentando la adopción de una nueva tecnología, que resulta una inversión menos arriesgada incluso en medios agroclimáticos inestables.

La intensificación de la agricultura continuará siendo una estrategia necesaria, pues, si no se puede invertir en recursos productivos, el crecimiento de la densidad demográfica conducirá a largo plazo a unos suelos empobrecidos y a un nivel de equilibrio bajo. La diversificación de los ingresos

RECUADRO 8
**ACCION INTERNACIONAL: LA CONVENCIÓN DE LUCHA
 CONTRA LA DESERTIFICACION**

La Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación fue redactada por el Comité Intergubernamental de Negociación (INCD), a petición urgente de la representación africana en la CNUMAD. Se aprobó en junio de 1994 y para el final de enero de 1996 fue firmada por 115 países, 25 de los cuales la han ratificado ya. La reunión del INCD de junio de 1994 permitió el establecimiento de dos grupos de trabajo y del comité plenario. Estos se reunieron de nuevo en agosto de 1995, y comenzaron los preparativos de la primera Conferencia de las Partes (prevista para finales de 1997). Se prevé que para el mes de septiembre de 1996 se haya resuelto ya el problema de los mecanismos de financiamiento multilateral y se pueda ratificar la Convención en la mayor parte de los países signatarios.

En la Convención se reconocen, en particular, los siguientes elementos:

- * planteamiento integrado del tema;
- * combinación de tecnologías autóctonas y modernas;
- * participación de las comunidades locales destinatarias en la elaboración de los programas de acción nacionales.

El desafío que se ha presentado durante la fase provisional de la Convención ha sido el de aplicar la resolución sobre la acción urgente en favor de África, sin olvidar las iniciativas en otros países afectados.

Malí es uno de los países que más rápidamente reaccionaron y pusieron en práctica un componente nacional de la acción urgente en favor de África, mediante la ratificación de la Convención de Lucha contra la Desertificación. En octubre de 1994 el Go-

bierno de Malí fusionó los procesos de planificación para el establecimiento de un Plan de acción nacional en favor del medio ambiente y la redacción del Plan de acción nacional de lucha contra la desertificación; estableció un organismo institucional encargado de los problemas del medio ambiente y la desertificación, en el que figura un comité interministerial con funciones políticas, un comité consultivo encargado de supervisar los aspectos técnicos y de orientar la labor técnica, y una secretaría permanente para coordinar la formulación del Programa de acción nacional sobre el medio ambiente y la desertificación; finalmente, se puso en contacto con el Gobierno de Alemania y la FAO para estudiar la posibilidad de recibir ayuda para la preparación del Programa.

Gracias a esta ayuda, a la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a la participación de expertos nacionales, el plan de acción de Malí se puso en práctica en enero de 1995. En él se prevé una primera fase de información y sensibilización sobre los problemas ambientales (en particular sobre la degradación de los recursos naturales); para tener en cuenta todos los factores pertinentes, se ha organizado un proceso de diálogo con la población local y un mecanismo de consultores nacionales encargado de la presentación de informes. Este mecanismo de doble dirección, de recogida de información y sensibilización, culminó con la organización de un Foro nacional sobre el Programa de acción nacional en febrero-marzo de 1996. En él se examinaron y formularon propues-

tas específicas sobre los problemas principales de la conservación y rehabilitación de los recursos naturales, y algunos elementos de la posible actuación en ese sentido; los problemas planteados por la urbanización, el desarrollo industrial y la contaminación; los problemas institucionales y la necesidad de adoptar medidas sostenibles de protección ambiental y lucha contra la desertificación, y el proceso de planificación en el marco de la Convención, en particular la naturaleza de la participación nacional, la democratización, descentralización, desarrollo a nivel local y el compromiso total de los recursos nacionales humanos en todos los niveles.

Con apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), la FAO, el

PNUD y otros donantes, Malí ha iniciado desde marzo de 1996 la segunda fase de su iniciativa de programación. En esta se incluirá un programa nacional integrado que contiene un planteamiento estratégico, los objetivos y el contenido de las iniciativas nacionales, un conjunto detallado de programas nacionales y varios programas de desarrollo de zonas locales que se aplicarán en forma descentralizada (en las aldeas), bajo la dirección de las fuerzas e instituciones locales. El Programa incluirá las medidas jurídicas necesarias, reglamentos y acuerdos de financiamiento, en particular los orientados a movilizar los recursos locales y a encontrar mecanismos de financiamiento suficientes a nivel local.

reduciría también la presión a que se ven actualmente sometidos los pastos excesivamente explotados, particularmente en las zonas donde hay una fuerte tendencia al «autoseguro» desarrollando la ganadería, frente al peligro de sequías y malas cosechas. No obstante, en muchos lugares de potencial relativamente bajo de desarrollo agrícola la ganadería ofrece una ventaja comparativa, y debe fomentarse como actividad complementaria (tanto en lo que respecta a los ingresos como a la producción) en las zonas de suelos no demasiado frágiles.

La diversificación de las fuentes de ingresos no agrícolas deberá ir acompañada de medidas que permitan aumentar la diversidad y el valor añadido de las actividades agrícolas. Deberán promoverse la pesca y la acuicultura, la apicultura y la elaboración de productos forestales no madereros en las zonas con suficiente infraestructura de comercialización y posibilidades de desarrollo. Las tecnologías innovadoras pueden tener importantes efectos adicionales si permiten la participación creciente de las familias rurales en medidas de conservación (reduciendo el tiempo y la energía necesarios para la producción de alimentos y otras tareas cotidianas).

El combate contra la desertificación requiere una estrecha interacción entre los diversos agentes públicos y privados interesados en el aprovechamiento y ordenación de la tierra. Para poder adoptar planteamientos institucionales y administrativos basados en la colaboración se necesita un proceso descentralizado de toma de decisiones, en el que se prevean amplios mecanismos de intercambio de información. Es preciso delegar más autoridad a los miembros de las comunidades rurales, en particular las mujeres, muchas veces excluidas de estos procedimientos en la mayor parte de las zonas afectadas (excepto en regiones con tradición de elevada emigración masculina).

Una manera de conseguir un mayor compromiso de las comunidades locales es mejorar las condiciones sociales, lo que a su vez depende de la existencia de políticas nacionales e internacionales positivas. En el plano comunitario, la población debe obtener incentivos para participar en la preparación, ejecución y seguimiento de los programas. Las estrategias de ordenación de la tierra deben basarse en la formación de grupos de usuarios de agua o sistemas de rotación de riego, como ocurre en Asia meridional. Al mismo tiempo, los investigadores agrícolas deben buscar la manera de articular los sistemas de conocimientos de la población rural con sus propias investigaciones. De esa manera, se pueden examinar y clasificar por orden de prioridades los problemas existentes, lo que en último término debería dar lugar a estrategias y medidas de política adaptadas a cada localidad.

La revolución verde ha aumentado la seguridad alimentaria mundial, pero es preciso resolver algunos problemas de «segunda generación» vinculados a la tecnología de la agricultura intensiva. Con este fin se pueden examinar varias propuestas que no son necesariamente ni costosas ni complicadas. Pueden desarrollarse sistemas agrarios integrados mediante la

introducción de cultivos madereros que hagan posible la aplicación de prácticas agroforestales. Los sistemas de cercado y de pastos de relevo hacen posible una explotación ecológicamente sostenible de las praderas dedicadas al ganado vacuno. Los equipos especiales de cultivo y de regeneración vegetal pueden rehabilitar los suelos y se pueden sembrar los cultivos sin desencadenar procesos de desertificación; los policultivos son más eficaces que los monocultivos para este tipo de tratamiento de los suelos. Cuando la regeneración vegetal de la tierra degradada es posible, deberá utilizarse el equipo adecuado para plantar árboles, arbustos y franjas de hierba para conseguir una ordenación de cuencas hidrográficas y conservación de suelos sostenible. Estas actividades no requieren necesariamente una gran concentración de capital. Las barreras formadas por franjas de vegetación constituyen algunas veces una mejor solución a los problemas de desertificación que los proyectos de ingeniería basados en la utilización de alta tecnología. Los diques, terrazas, alcantarillas y rompevientos permiten mejorar la calidad de la tierra en forma sostenible, especialmente en zonas en que los agricultores carecen de acceso al crédito.

Los aspectos jurídicos del aprovechamiento de la tierra deben ser también objeto de examen, ya que las formas de acceso a la tierra y los derechos sobre la misma suelen variar. Las comunidades que se sienten más seguras en esa posesión favorecen las iniciativas de planificación a largo plazo, y para promover una ordenación integrada de los recursos naturales conviene garantizar una explotación de la tierra a mediano plazo. Aunque la legislación sobre esta materia representa un problema complejo en muchos países, la importancia de la conservación de la tierra bastaría por sí sola para justificar una atención prioritaria por parte de las autoridades nacionales.

Un programa integrado de ordenación de tierras secas y de lucha contra la desertificación necesita cuantiosos recursos financieros. No obstante, la magnitud de los costos económicos, sociales y ambientales de la desertificación es imposible de cuantificar. Dejando de lado los factores no económicos, la pérdida económica a largo plazo que supone la degradación de la tierra (en función de los ingresos que se pierden anualmente) se ha calculado en 250 dólares EE.UU. por hectárea de tierra de regadío, 38 dólares por hectárea de tierra de cultivo de secano, y 7 dólares por hectárea de tierra de pastos; la pérdida anual total ascendería, por lo tanto, a 42 300 millones de dólares²⁴. El mantenimiento de la calidad del suelo reviste importancia primordial, no sólo por las repercusiones directas en lo que se refiere a la

²⁴ A precios de 1990. Véase H. Dregne, M. Kassas y B. Rozanov. 1991. A new assessment of the world status of desertification. *Desertification Control Bulletin*, 20: 6-18. La CNUMAD (1992) ha estimado el costo de un programa mundial de lucha contra la desertificación entre 1993 y el año 2000 en un total de 8 730 millones de dólares anuales (excluidos los programas de desarrollo nacional, de los que debería formar realmente parte).

productividad de la tierra, sino también porque si se degradan los suelos ocurrirá lo mismo con los ecosistemas de tierras secas e, incluso en los lugares donde la pérdida de fertilidad no es irreversible, a veces los suelos sólo pueden rehabilitarse con un costo muy elevado. También habría que tener en cuenta los costos en que se incurren si no se protegen los suelos. Es preciso que tanto la población directamente afectada como las instituciones interesadas en la ayuda al desarrollo sean conscientes de los costos que suponen las medidas de prevención y lucha contra la desertificación.

Conviene también hacer mención de los numerosos proyectos y actividades de las Naciones Unidas que se ocupan de este tema, en particular los estudios emprendidos por la FAO en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP) y el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) sobre la estimación de las posibles capacidades de carga demográfica de las tierras de países en desarrollo. Para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro es preciso determinar los umbrales críticos de densidad demográfica y reducir los riesgos de catástrofes climáticas y de otra naturaleza, así como la vulnerabilidad a los mismos. Es difícil supervisar los cambios de la calidad del suelo a lo largo del tiempo. Ello limita la capacidad de los investigadores de analizar los efectos secundarios negativos que las diversas tecnologías y políticas pueden tener en el medio ambiente. Los institutos de investigación agraria deben desarrollar un conjunto de indicadores de calidad de los suelos que garanticen la uniformidad internacional y la sostenibilidad financiera de la metodología de recopilación de datos. Los datos obtenidos con actividades de teledetección deben hacerse asequibles a través de bases de datos, como el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA), de la FAO. Algunos países (por ejemplo, Etiopía) disponen de un sistema de alerta temprana de la sequía y hambrunas.

Finalmente, dados los costos frecuentemente muy elevados de la rehabilitación de tierras ya degradadas, las autoridades deben hacer hincapié en las medidas y reglamentos que tratan de evitar esa degradación.

POLITICA DE SERVICIOS DE APOYO PARA EL DESARROLLO AGRICOLA

Servicios de apoyo a la agricultura en el sector del desarrollo

Las explotaciones agrícolas que producen para el mercado necesitan tres tipos de servicios de apoyo:

- vínculos de concatenación regresiva, que apoyen la producción dentro de las explotaciones;
- vínculos de concatenación progresiva, que faciliten la transformación de la producción agrícola desde el productor al consumidor;
- vínculos de concatenación descendente, que respalden a la explotación en cuanto unidad económica.

Los vínculos de concatenación regresiva comprenden los servicios rela-

cionados con los insumos, como la siembra aérea de semillas para pastos, el desbroce de tierras, la distribución de cal y fertilizantes, las actividades de pulverización y la información técnica. Los vínculos progresivos abarcan los servicios relacionados con la producción, como la clasificación y envasado de los productos, el almacenamiento en frío, el transporte y la información sobre la comercialización. Como ejemplos de concatenación descendente cabría señalar los servicios contables y jurídicos, el asesoramiento sobre la gestión de las actividades económicas agrícolas y la planificación y capacitación.

En la medida en que el sistema agrícola adquiere mayor desarrollo, los servicios de apoyo que necesita presentan un alcance más diversificado y son de carácter más especializado. Para conseguir una agricultura altamente productiva se requiere la disponibilidad de una amplia gama de servicios de apoyo especializados, muchos de los cuales se pueden adquirir mediante contratos, en vez de ser realizados por la propia explotación. Así ocurre especialmente cuando la tecnología utilizada por el servicio está sometida a las economías vinculadas a la magnitud de las operaciones—por ejemplo, la pulverización y la siembra aéreas—o depende de técnicas o sistemas muy complejos de información, como la planificación fiscal y el cumplimiento de la legislación vigente. Estos servicios tan especializados son prestados cada vez más por el sector privado, mientras que la participación pública en ese terreno reviste menos importancia o incluso es totalmente inexistente. De hecho, los tipos de servicios de apoyo agrícola que están asociados a una agricultura más desarrollada se caracterizan por una necesidad de información especializada. «Información significa disponibilidad de datos con una significación y un objetivo. Para transformar los datos en información se requieren conocimientos. Y los conocimientos, por definición, son especializados²⁵». La información de carácter general pierde importancia en la medida en que la agricultura se convierte en una actividad económica sumamente desarrollada. La información está cada vez más vinculada a las necesidades de cada explotación y, dado el volumen de datos brutos y semielaborados, los agricultores están dispuestos a pagar a quien pueda convertir estos datos en información que les permita mejorar el funcionamiento de su agroempresa.

Cuando el nivel de desarrollo es bajo, los servicios de apoyo disponibles son pocos, suelen estar mucho menos especializados y son competencia del sector público. El componente de información puede ser de aplicación más general, pero sigue siendo igual de importante. Por ejemplo, las ventas de fertilizantes y plaguicidas deben ir acompañadas de información imparcial sobre el uso rentable y seguro de los productos—seguro para el usuario y para el medio ambiente y el consumidor—. La adopción de tecnologías agrícolas más productivas que mejoren la rentabilidad agraria y reduzcan

²⁵ P.F. Drucker. 1990. *The new realities*. Londres, Mandarin.

los precios de los alimentos es un elemento fundamental para el crecimiento económico. No obstante, el desarrollo agrícola se ve obstaculizado por la falta de servicios y la mala calidad de los disponibles, mientras que en los lugares donde la agricultura se caracteriza por su baja rentabilidad y productividad es difícil introducir servicios privados de apoyo, fiables y de buena calidad. Todo ello redundaría en detrimento del desarrollo agrícola y de la economía rural. Por ello, son necesarios los servicios de investigación, extensión y capacitación. La información precisa y oportuna sobre la disponibilidad y precios de los insumos y los precios de la comercialización de los productos es decisiva para el desarrollo y funcionamiento regulares de mercados competitivos y la comercialización de la agricultura en pequeña escala. En un estudio de la FAO sobre la organización y gestión de los servicios agrícolas en favor de los pequeños agricultores de Asia se observa que una considerable proporción de las propiedades agrícolas son explotadas por pequeños agricultores, que dependen, en gran medida, de las políticas públicas y los servicios de apoyo estatales. El sistema de servicios de apoyo y el mecanismo de entrega de insumos son gestionados y administrados por diversos departamentos gubernamentales, órganos estatutarios, juntas y corporaciones, así como ONG²⁶.

Las conclusiones principales del estudio son que las deficiencias en la prestación de servicios, por ejemplo, los relativos al suministro de insumos y compra de la producción, figuraban entre los mayores obstáculos al crecimiento de ésta. Una situación semejante se observa en gran parte del África subsahariana donde, a pesar de los programas de ajuste estructural que han dado cierto relieve a la prestación de servicios agrícolas por parte del sector privado, ha habido numerosos casos de retrasos en la entrega de fertilizantes, préstamos prometidos pero nunca desembolsados, imposibilidad de conseguir piezas de recambio para tractores y demora en los pagos de la producción comprada.

La falta de servicios públicos de apoyo a la agricultura ha sido objeto de investigación²⁷. Los empleados públicos muchas veces carecen de incentivo para prestar los servicios con eficacia, especialmente en lo que respecta a los plazos. Los incentivos para ceder ante los intereses privados son fuertes, lo que da lugar al favoritismo y a la corrupción. La prestación pública de servicios que podrían ser ofrecidos por el sector privado puede sofocar el desarrollo de éste. La prestación de servicios públicos tiene una tendencia intrínseca a la ineficiencia, ya que está impulsada por la oferta y no por

²⁶ A. Salehuddin y R. Shafiqur. 1991. *Organization and management of agricultural services for small farmers in Asia*. Roma, FAO y Dhaka, Centro de desarrollo rural integrado para Asia y el Pacífico.

²⁷ R.A.J. Roberts. 1995. *Agricultural services: their role in development*. Documento presentado en la Agricultural Economics Society Conference, Universidad de Cambridge, Reino Unido, marzo de 1995.

la demanda. Este último problema puede presentarse incluso en ausencia de los tres primeros, como ha ocurrido en varios casos en que se ha intentado introducir un sistema de cargo por servicio. Por ejemplo, durante el proceso de comercialización del Servicio de asesoramiento y desarrollo agrícola del Reino Unido, cuando se comenzó a cobrar por las prestaciones, el servicio cometió el error de desarrollar productos y luego tratar de venderlos, en vez de averiguar primero cuáles eran las necesidades del mercado y después desarrollar los productos para satisfacer esas necesidades²⁸. Conviene señalar también que algunas entidades públicas están prestando servicios en forma muy satisfactoria; Roberts²⁹ cita el ejemplo del Banco de Agricultura y Cooperativas Agrarias de Tailandia.

El problema de la prestación pública de servicios de apoyo a la agricultura está relacionado con la aplicación de las políticas y el papel desempeñado por el gobierno en la ejecución de sus propias políticas.

Desarrollo de los servicios de apoyo a la agricultura

El sector público frente al sector privado en la prestación de servicios de apoyo. Los argumentos económicos que aconsejan la prestación pública de servicios de apoyo a la agricultura que podrían ser ofrecidos por el sector privado (por ejemplo, entrega de fertilizantes, comercialización de la producción y crédito) se basan en el hecho de que en muchas economías en proceso de liberalización el sector privado continúa estando insuficientemente desarrollado en sectores decisivos. Por ello, los gobiernos se resisten a veces a que el sector público abandone algunas actividades que son de carácter fundamentalmente comercial, aun cuando su participación haya resultado ineficaz. Los riesgos asociados a las políticas y los de carácter comercial influyen en la disponibilidad del sector público a intervenir en este terreno, lo que quizá explique por qué en varios países africanos este sector privado es mucho más activo en la comercialización de los productos que en el suministro de fertilizantes. El problema se agrava por la elevada proporción de agricultores de semisubsistencia y baja productividad, la baja densidad demográfica y la falta de infraestructura.

Un planteamiento adoptado en Andhra Pradesh (India) consistió en establecer centros de servicio rural planificado con participación conjunta del sector público y privado, inicialmente con el fin de aumentar la productividad agraria y luego de ampliar sus servicios a fin de atender las demandas de bienes de consumo derivadas del aumento de los ingresos. En una investigación realizada sobre uno de dichos centros³⁰, se ha comprobado que a lo largo del tiempo el sector privado amplió sus actividades llegando a prestar, en los sectores de la salud, transporte y distribución de fertilizantes,

²⁸ R.J. Dancey. 1993. The evolution of agricultural extension in England and Wales. *Journal of Agricultural Economics*, 44(3): 375-393.

²⁹ Roberts, *op. cit.*, nota 27.

plaguicidas y maquinaria agrícola, servicios que competían con los prestados por los organismos gubernamentales. Este tipo de organización puede ser útil para crear la demanda de servicios que pueden llegar a ser suministrados con el tiempo por el sector privado. No obstante, conviene evitar que el gobierno cuente con el monopolio de la oferta o con subvenciones ocultas en sus operaciones comerciales; de lo contrario, el sector privado no podrá competir.

Donde no hay participación ni interés del sector privado, se puede establecer otro método de intervención de éste mediante la realización de proyectos, es decir, con asistencia financiera durante los primeros años hasta que el mercado esté lo bastante desarrollado para que se pueda interrumpir la ayuda. Ello implica el peligro de que dicha cooperación podría convertirse en un monopolio más, administrado por el gobierno y caracterizado por su ineficiencia, por lo que la fase del proyecto debe elaborarse con cuidado para garantizar la aplicación de los principios y prácticas comerciales. Un éxito notable conseguido con este sistema es el del Grameen Bank de Bangladesh³¹. Un aspecto que deben tener presente los gobiernos de países cuyas instituciones privadas son muy débiles o inexistentes es si, dadas las limitaciones presupuestarias, los escasos fondos disponibles deberán utilizarse para apoyar directamente a la agricultura o para respaldar el desarrollo global de la economía rural, lo cual beneficiará también a los agricultores. La inversión en instituciones rurales, como forma de infraestructura «social» puede ser tan importante como la inversión en infraestructura «física», como los caminos rurales.

Los argumentos en favor de la prestación gubernamental de algunos otros tipos de servicios de apoyo, como las actividades de extensión pero también las de investigación y capacitación, se basan en una serie de convicciones: los beneficios sociales de esos servicios compensan los beneficios privados y, por ello, la prestación del servicio privado será menor de la que sería socialmente deseable; la información de carácter general es un bien público, con las características propias de estos bienes –ausencia de rivali-

³⁰ S. Wanmali. 1993. *Service provision and rural development in India: a study of Miryalguda Taluka*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA), Research Report No. 37. Washington, D.C., IIPA.

³¹ Este banco surgió como parte de un proyecto de investigación y acción iniciado en 1976 para otorgar crédito a la población rural pobre. En la actualidad, es una institución financiera establecida por orden gubernamental, con una excelente tasa de recuperación de préstamos y especial atención a los grupos más pobres de la sociedad. Puede verse una explicación de su concepción y una evaluación de sus actividades durante los diez primeros años en M. Hossain. 1988. *Credit for alleviation of rural poverty: the Grameen Bank in Bangladesh*. IIPA, Research Report No. 65. IIPA, en colaboración con el Instituto de Estudios de Desarrollo de Bangladesh; y P.S. Jain. 1996. *Managing credit for the rural poor: lessons from the Grameen Bank*. *World Development*, 24(1): 79-89.

dad en el consumo y de exclusión en el suministro-, lo que significa que es imposible recuperar el costo de suministro y, en consecuencia, el sector privado es totalmente incapaz de ofrecer este servicio. La disponibilidad de determinados tipos de información de carácter público redundará en beneficio de toda la sociedad; en cierto sentido, es un error suponer que los agricultores, ricos y pobres, deban pagar por algo de importancia tan básica para el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria nacional.

Es preciso distinguir entre quienes pagan por la prestación del servicio y quienes lo prestan; por ello, aunque quizá haya motivos económicos para afirmar que el sector privado no prestará nunca un nivel suficiente de algunos de esos servicios, eso no quiere decir que tales servicios no puedan ser ofrecidos al menos en parte a través de dicho sector. Esta diferencia es patente en la medida en que se pone en tela de juicio el papel tradicional de los departamentos gubernamentales en cuanto organismos de asesoramiento y de aplicación de las políticas. En muchos países, se han realizado intentos de superar los problemas observados en la prestación de los servicios públicos instituyendo mercados y disciplinas comerciales para el suministro de bienes y servicios de producción estatal, o haciendo que el sector público abandone por completo la prestación de servicios²². En el Reino Unido, por ejemplo, la prestación de servicios de asesoramiento sobre la agricultura está totalmente comercializada y se ha privatizado la antigua Junta de Capacitación Agraria; en Nueva Zelanda, las funciones científicas del ministerio de agricultura se han transferido a nueve institutos de investigación creados recientemente y el servicio de extensión se ha vendido a una empresa privada; China ha creado compañías de servicios técnicos agrícolas y ha introducido un plan de responsabilidad de la tecnología agrícola que vincula la remuneración del personal de extensión a la eficacia de los servicios que ofrecen²³; Chile interrumpió la prestación de servicios públicos de extensión a los medianos y grandes agricultores e introdujo dos nuevos servicios que subcontrató al sector privado para diferentes partes del sector de pequeños propietarios, con un mecanismo parcial de distribución de costos entre el Gobierno y los agricultores²⁴; en México, los servicios de extensión se han subcontratado a consultores privados y la proporción pagada por los agricultores está relacionada con su capacidad de pago²⁵; en algunos países, los extensionistas públicos aumentan sus bajos salarios

²² F. Sandiford y G.E. Rossmiller. 1996. *Many a slip: studying policy delivery systems*. Documento presentado en la Agricultural Economics Society Conference, Universidad de Newcastle-upon-Tyne, Reino Unido, 27-30 de marzo de 1996.

²³ D.L. Umali y L. Schwartz. 1994. *Public and private agricultural extension: beyond traditional frontiers*. World Bank Discussion Paper No. 236. Washington, D.C., Banco Mundial.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

vendiendo sus conocimientos especializados incluso a los agricultores más pobres (por ejemplo, en Sierra Leona), llegando a acuerdos de aparcería (por ejemplo, en el Ecuador) o actuando como vendedores o agentes de demostración para empresas privadas de suministro de insumos (por ejemplo, en Asia sudoriental)³⁶; finalmente, se está generalizando la recuperación parcial de costos mediante sistemas de cuotas por servicio. A la hora de evaluar hasta qué punto han sido eficaces estas iniciativas, un elemento decisivo es el criterio de ejecución y de eficacia elegido y utilizado en la valoración. Por ejemplo, en muchos casos es posible que se hayan reducido los costos presupuestarios, pero lo mismo ha ocurrido con la magnitud del grupo destinatario. Sería útil evaluar los cambios ocurridos en el sistema de ejecución de políticas desde el punto de vista de su eficacia, equidad y aplicabilidad en comparación con los objetivos declarados de política³⁷.

La primera decisión de política que un gobierno debe tomar es la referente al financiamiento y cobertura de la prestación pública de los servicios de apoyo a la agricultura. ¿Cuáles son los objetivos de política de la prestación de servicios de apoyo? ¿Qué servicios de apoyo a la agricultura quiere financiar el gobierno? ¿Desea financiarlos en su totalidad, recuperar parte del costo general o la totalidad del mismo en el caso de servicios específicos? ¿Quiere establecer distinciones, en lo que respecta a la cobertura y cobro, entre los agricultores de distintos niveles de ingreso? El financiamiento público de quienes prestan los servicios ¿debe encauzarse directamente a éstos, o los agricultores podrían recibir, por ejemplo, un «bono de extensión» que les permita adquirir estos servicios hasta un determinado valor, teniendo libertad para elegir al extensionista que deseen? Un elemento importante que se debe tener en cuenta en todo debate sobre el sistema de cobros es si el gobierno está dispuesto a permitir que el ministerio de agricultura establezca centros de costos independientes, con régimen de contabilidad autónomo; en caso contrario, los ingresos generados mediante la recuperación de costos de la prestación de servicios se destinará al fondo, y no al ministerio de agricultura, que por consiguiente no tendrá incentivos para emprender dicho plan.

La segunda decisión de política se refiere a la forma en que se deben prestar estos servicios. ¿Deberán ser prestados por un departamento gubernamental, una universidad o instituto de investigación, un organismo público autónomo, agentes del sector privado, organismos internacionales, ONG o una combinación de diversos entes? ¿Deberán utilizarse distintos mecanismos de prestación? ¿Cómo se puede facultar al sector privado para que adquiera los conocimientos técnicos y la capacidad de encargarse de prestar determinados servicios, liberando así recursos del sector público? ¿Qué dotación de per-

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Para la evaluación de los sistemas de aplicación de políticas, véase Sandiford y Rossmiller, *op. cit.*, nota 32.

sonal se debe dar a los departamentos gubernamentales pertinentes, y cómo se deben organizar éstos para que puedan prestar servicios de apoyo en forma eficiente? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los distintos proveedores de servicios? ¿Cuáles son los requisitos que debe reunir el entorno general de políticas para conseguir una ejecución eficaz de las mismas?

El problema de la prestación de servicios no consiste simplemente en optar por el sector público o el privado, sino más bien en asignar a cada uno las funciones más adecuadas teniendo en cuenta las circunstancias existentes.

Información: algunos problemas especiales. Un aspecto de la prestación de servicios de apoyo a la agricultura que plantea problemas es el de la información. Se ha mantenido que la información es un bien público que no implica rivalidad en el consumo, lo que significa que el consumo de una persona no reduce el monto disponible para todos los demás y no implica una exclusión del suministro: no se puede negar a nadie el acceso a ese bien una vez que se ha suministrado. Como ejemplos de bienes públicos puros cabe citar el aire descontaminado y la defensa. Las características de un bien público son tales que la cantidad del mismo ofrecida por el mercado será menor de la que sería socialmente deseable, porque la imposibilidad de excluir a los consumidores elimina la posibilidad de recuperar todos los costos de prestación. La información es, evidentemente, un producto que no implica rivalidad en el consumo, pero no es necesariamente no excluible en lo que se refiere a su prestación. En la medida en que la información materializada en los servicios de apoyo a la agricultura resulta muy específica en función del tiempo y del lugar, se convierte también en un bien privado que el sector privado está interesado en suministrar, como demuestra la creciente complejidad de esos servicios de apoyo. Los progresos de la tecnología de la información han facilitado la exclusión de quienes no están dispuestos a pagar (por ejemplo, la televisión por cable), pero también han abaratado y facilitado la difusión generalizada de datos (por ejemplo, Internet).

El problema que se plantea a los gobiernos no es tanto el de la información en cuanto bien público sino el de garantizar que la información que se considera como un bien público sea realmente de dominio general. Ello repercute en la forma en que se lleva a cabo la investigación en cuanto servicio de apoyo a la agricultura. La investigación debe desempeñar un papel decisivo en el desarrollo agrario y en la seguridad alimentaria a largo plazo, razón por la cual los gobiernos deben tener una política y una estrategia de largo alcance para el financiamiento y realización de actividades de investigación relacionadas con la agricultura. Si los gobiernos desean garantizar que los resultados de la investigación sean de dominio público, deberán estudiar cómo se llevan a cabo todas las posibles medidas de privatización o comercialización de los institutos y las actividades de investigación.

La calidad de la investigación depende de la independencia de los investigadores, en lo que respecta a su metodología científica y a sus opiniones. Se requiere también independencia para garantizar la fiabilidad de los da-

tos de los que dependen los resultados de la investigación. La independencia de la organización encargada de la recopilación de los datos es necesaria con respecto de los datos financieros, como la información contable sobre la agricultura. En estos ámbitos estrictamente científicos no deberá haber injerencia de los gobiernos, organizaciones gubernamentales ni terceras partes con intereses (incluidos los intereses comerciales) en los resultados. Por ejemplo, los políticos pueden desear influir en la presentación de la investigación científica de manera que las conclusiones apoyen una determinada línea de política, pero los gobiernos deben velar por que en todo programa de investigación respaldada por el Estado se tengan en cuenta las necesidades y prioridades de la sociedad.

Elo no quiere decir que los institutos de investigación agraria deban depender por completo del ministerio de agricultura ni en su financiamiento ni en la programación de sus investigaciones. Tampoco significa que haya que negar toda intervención del sector privado y otras instituciones. No obstante, el gobierno debe procurar que se lleven a cabo las investigaciones necesarias para reforzar la aplicación y evaluación de las políticas y que la información generada por la investigación que pueda redundar en bien de la sociedad llegue hasta quienes puedan beneficiarse de ella. Entre las alternativas al total financiamiento público de los institutos de investigación cabría señalar el financiamiento necesario para asegurar el funcionamiento de un determinado instituto, junto con una suma única para la prestación de asesoramiento sobre políticas específicas y para la realización de actividades periódicas, como la preparación de informes anuales. Los proyectos de investigación a corto o largo plazo podrían financiarse mediante acuerdos contractuales, para lo cual el gobierno podría buscar cofinanciamiento. Los recursos de los institutos de investigación pueden completarse con los de otras instituciones, como las universidades, y el Servicio internacional para la investigación agrícola nacional (ISNAR) está preparando un proyecto cuyo objetivo es incrementar la participación de las universidades en los sistemas nacionales de investigación agrícola²⁸. También están interviniendo las instituciones internacionales de investigación de la red del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAI). Las organizaciones del sector privado pueden reunir también las condiciones para realizar determinados tipos de investigación.

La transferencia de información no es un proceso en una sola dirección. La información debe regresar de los agricultores a quienes se prestan servicios de asesoramiento agrícola y a los extensionistas, y de ellos a los investigadores. Sólo así los responsables de los servicios están en condiciones de adaptar sus productos a la demanda. El gobierno necesita también información a fin de que las medidas adoptadas sobre los servicios de apoyo estén

²⁸ ISNAR. 1995. *A framework to strengthen the role of universities in national agricultural research systems*. ISNAR Briefing Paper No. 24. La Haya, ISNAR.

basadas en una comprensión acertada de lo que está ocurriendo en las explotaciones agrícolas. Cualquiera que sea la combinación de organismos públicos y privados elegida para la aplicación de las políticas, es preciso salvaguardar estas corrientes de información.

Los gobiernos deben adoptar una política a largo plazo para todo el sistema de información agrícola, que deberá realizarse mediante una estrategia a medio plazo para la prestación de los servicios afines de apoyo, entre los que se incluyen la investigación básica y con fines de adaptación, los servicios de asesoramiento en relación con los problemas técnicos (agrícolas y ambientales) y económicos (precios y comercialización) y con la gestión de las agroindustrias, y capacitación y enseñanza agraria, incluida la capacitación para facilitar la prestación de servicios de apoyo por el sector privado.

Secuencia de los cambios en la prestación de servicios de apoyo a la agricultura. Además de aclarar cuáles son las funciones que competen a los sectores público y privado, es necesario determinar cómo se deben gestionar los grandes cambios en esas funciones. El orden cronológico de los mismos, conforme el sector público abandona la prestación de servicios o comercializa la prestación de sus propios servicios, reviste gran importancia y debe apoyarse con iniciativas de los organismos donantes y las ONG. Por ejemplo, no favorece el desarrollo de los abastecedores privados de fertilizantes el que los donantes suministren fertilizantes como ayuda a organismos públicos de comercialización que luego se los ofrecen a los agricultores a precios inferiores a los de costo.

El problema de la secuencia de esos cambios ha merecido atención en el contexto de los países sometidos a programas de ajuste estructural, y presenta casi la misma importancia en los países en transición de la planificación centralizada a la economía de mercado. Este proceso de transición implica cambios en la forma en que se ofrecen los servicios de apoyo. Por ejemplo, las grandes explotaciones colectivas o estatales podían contratar a especialistas para dar asesoramiento sobre las actividades ganaderas y agrícolas, cosa que no podían hacer las pequeñas explotaciones. Una vez conseguida la transformación estructural de la agricultura, la siguiente fase de reformas es la prestación de asesoramiento técnico a los nuevos pequeños agricultores. La transición puede requerir también la prestación de servicios nuevos para facilitar el desarrollo de los mercados, por ejemplo, asesoramiento sobre la gestión de las agroindustrias y el establecimiento de medios de información sobre la ubicación y los precios del mercado. En estos casos, no hay demanda previa, ya que se trata de servicios que anteriormente no eran necesarios, y los nuevos servicios de apoyo únicamente se pueden introducir una vez que se han liberalizado los principales mercados. En la ordenación cronológica de las reformas del sector agrario, es preciso planificar la prestación de ambos tipos de servicio de apoyo.

Un ejemplo de ordenación cronológica de las reformas de política es el establecimiento de un sistema de información sobre el mercado en Alba-

nia. Como consecuencia de políticas fiscales restrictivas, el Gobierno tuvo que reducir rápidamente el sector público, particularmente en lo que se refiere a las actividades agrícolas, en un momento en que la economía de mercado estaba todavía muy poco desarrollada. No obstante, se había privatizado la agricultura y se había liberalizado la comercialización de sus productos, por lo que fue posible ordenar cronológicamente una serie de medidas de política que respaldarían el desarrollo del mercado con escaso costo para el Gobierno:

«Lo que no había en Albania era un servicio de información pública sobre los precios agrícolas al por menor en los distintos mercados del país. Esta fue la razón por la que se estableció un servicio de información sobre el mercado orientado principalmente al sector agrícola, en particular a los agricultores, lo que permitió tomar decisiones sobre la producción, distribución y comercialización de los distintos productos. (...) Otras funciones que el servicio de información sobre el mercado puede facilitar son las siguientes:

- señales de los precios que revelen las oportunidades de obtener beneficios, que a su vez representen para los agricultores incentivos a la producción;
- información que puede mejorar la posición negociadora de los participantes más débiles en el sistema de comercialización, que suelen ser los pequeños agricultores;
- la información que reduce los desequilibrios de la oferta y la demanda desplazando la producción en la forma más indicada para atender las necesidades del mercado, y
- la información sobre el mercado, que puede facilitar una formulación más eficaz de políticas, como consecuencia de un mejor conocimiento de las tendencias de los precios³⁹.

La recopilación y difusión de datos se realizan en forma oportuna y todo el sistema está orientado a atender las necesidades de los usuarios. La respuesta ha sido buena, y nuevos usuarios con necesidades especializadas están comenzando a ponerse en contacto con la oficina de comercialización del Ministerio de Agricultura y Alimentación. En el sector agrícola hay un conocimiento cada vez mayor sobre la forma en que se puede utilizar la información sobre los precios del mercado⁴⁰.

La concatenación cronológica de los cambios de política es también im-

³⁹ C. Grace. 1996. *The Establishment of the Albanian market information service*. Documento preparado para la reunión de la Red de investigación y desarrollo de políticas agrícolas, patrocinada por la FAO, Bucarest, 25-28 de abril de 1996.

⁴⁰ Un método interesante de ofrecer información sobre el mercado a agricultores con poca o ninguna formación en países sometidos a elevadas tasas de inflación, o dentro de la secuencia de las reformas de políticas en el contexto de los programas de ajuste estructural está basado en la medición de Braudel de la capacidad adquisitiva del pequeño empresario. Puede verse un resumen en *World Bank Social Dimensions of Adjustment Newsletter*, 1(2), verano de 1991.

portante en las economías desarrolladas. Ya se ha hecho mención de la comercialización de los servicios de asesoramiento en el Reino Unido. Esta medida fue en realidad un proceso cuidadosamente planificado que se aplicó gradualmente a lo largo de diez años, con revisiones periódicas. El nuevo mecanismo de cobro puede aplicarse en forma mucho más amplia en la medida en que aumenta el número de países que intentan introducir alguna forma de cobro por los servicios. Inicialmente, los objetivos de costo se introdujeron en forma de objetivos de ingreso:

«Dada la existencia de objetivos de ingreso únicamente, se observó una tendencia inicial del personal a buscar y aceptar cualquier tarea, por pequeña que fuera. En consecuencia, el Servicio acumuló rápidamente una gran base de clientes que pagaban pequeñas sumas por actividades que requerían la prestación de servicios costosos. Al mismo tiempo, debido a la larga tradición de las actividades de extensión, y al deseo de ser útil a los agricultores, no se prestó la debida atención a buscar cierto equilibrio entre el tiempo dedicado a la prestación del servicio y la tarifa negociada. Ello provocó una considerable sobreprestación de servicios. [Dada la existencia de objetivos de ingreso] no se hizo debidamente hincapié en la determinación del costo de las tareas concretas. Por otro lado, los sistemas disponibles no estaban demasiado preparados para hacer esas evaluaciones... El cambio a objetivos formulados en términos de recuperación de costos, y no exclusivamente de ingreso, fue significativo. Tuvo como consecuencia una importante remodelación de la planificación de las operaciones por parte del ADAS; los costos fueron objeto de atenta consideración, y el servicio tuvo mucho más en cuenta el tipo de trabajo realizado⁴³».

Conclusiones

Todos los países deben planificar la forma de conseguir la prestación de los servicios de apoyo a la agricultura necesarios para el desarrollo del sector. Para ello, se requiere información sobre los servicios que se están ofreciendo ya, especificando si se ciñen a las necesidades; capacidades del sector público y privado para prestar los servicios en forma eficaz y equitativa; capacidad de los agricultores para pagar los diferentes tipos de servicios, y servicios esenciales cuya prestación deba garantizar el Estado en defensa de sus propios intereses a largo plazo. La consecución de toda esta información es un procedimiento que requiere considerables recursos y en el que podrían colaborar los organismos internacionales.

⁴³ Dancey, *op. cit.*, nota 28, pág. 86.

PARTE II
ANÁLISIS POR REGIONES



ANÁLISIS POR REGIONES

I. Regiones de países en desarrollo



AFRICA SUBSAHARIANA

RESUMEN REGIONAL

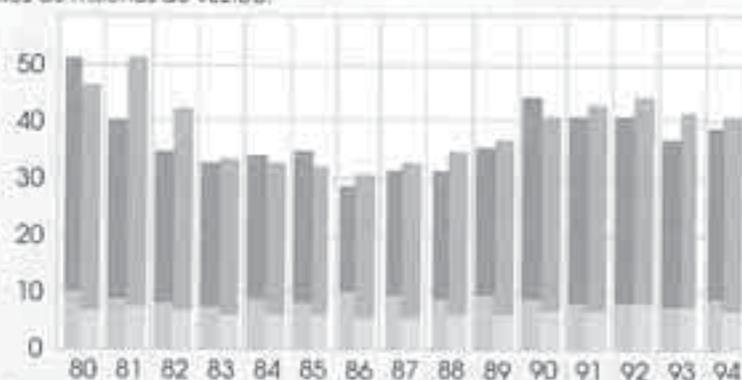
Por espacio de más de dos décadas, el África subsahariana, con sus limitaciones para el desarrollo hondamente arraigadas, ha venido registrando unos resultados socioeconómicos cada vez peores. La esperanza de vida es de 51 años, más de 10 años por debajo de la media mundial, y se halla por detrás de otras regiones por lo que respecta a todos los demás indicadores principales del desarrollo socioeconómico. En las dos últimas décadas, en casi todos los años la expansión económica de la región se mantuvo muy por debajo de la tasa de crecimiento demográfico. Es más, el PIB real per cápita del África subsahariana decreció de 630 dólares EE.UU. en los primeros años ochenta a unos 500 en 1994.

Los resultados económicos, que tanto mejoraron en la mayor parte de África durante 1995, constituyeron la principal característica positiva del actual panorama económico del mundo. La tasa de crecimiento económico para ese año en el África subsahariana se estima en un 3,8 por ciento aproximadamente, lo que supuso un 2 por ciento de alza en 1994 y un 0,5 por ciento en 1993. En efecto, es la primera vez durante la década de los noventa en que la expansión económica de esta región ha superado el nivel de la tasa anual de crecimiento demográfico cifrado en el 3 por ciento. En casi una cuarta parte (12) de los países del África subsahariana se registraron tasas de crecimiento del PIB del 5 por ciento o incluso superiores.

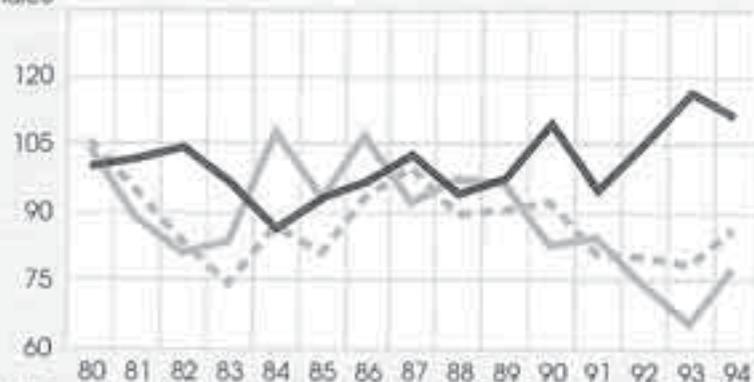
A la base de esta mejora del rendimiento económico de la región estuvo el comportamiento dinámico del sector de las exportaciones. Las exportaciones se vieron impulsadas por un aumento de los precios de exportación para los productos primarios no petroleros; el repunte económico, aunque modesto, en los países desarrollados (especialmente en Europa occidental a la que fueron a parar dos terceras partes de las exportaciones de la región); y, en el caso de

AFRICA SUBSAHARIANA

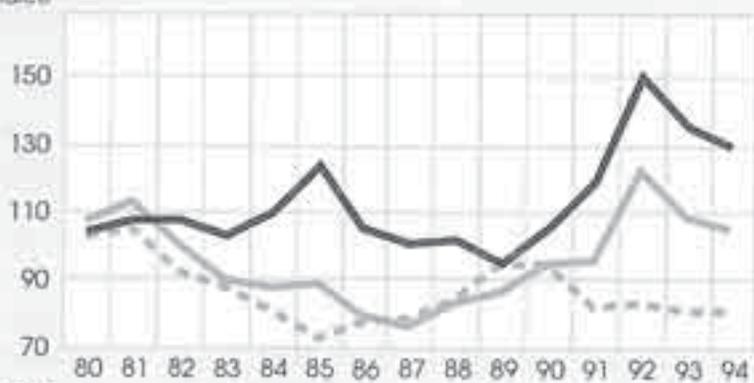
Miles de millones de \$EE.UU.



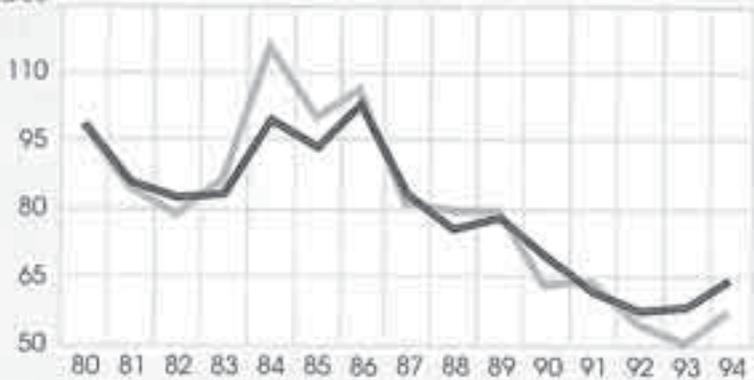
Indice

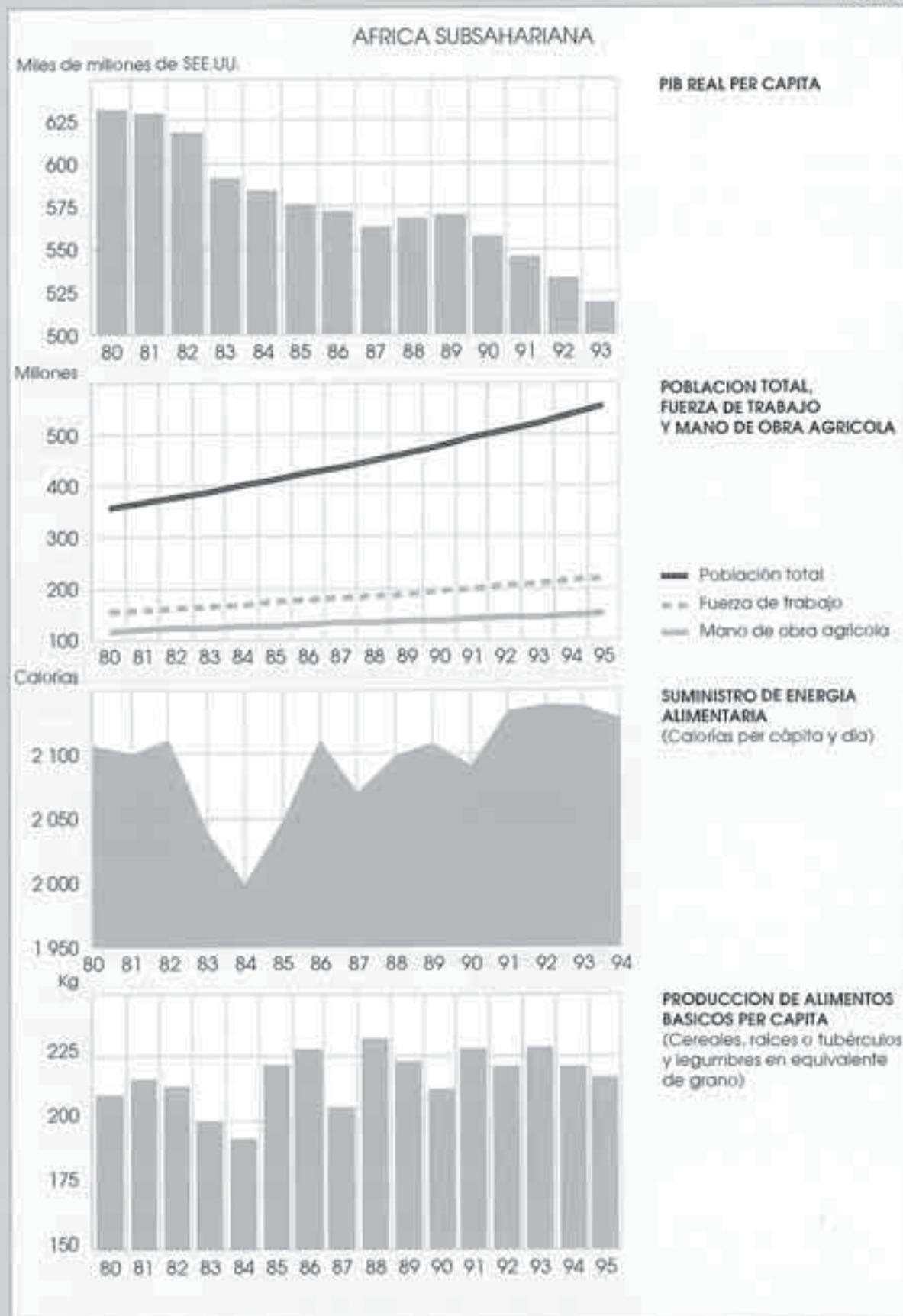


Indice



Indice





AFRICA SUBSAHARIANA



países de la zona del franco CFA, su devaluación, junto al éxito notable en la contención de la presión inflacionaria en los países respectivos (siete de los 12 países con un crecimiento del PIB superior al 5 por ciento se hallan en la zona del franco CFA; las tasas de inflación para la zona en su conjunto fueron -0,5 por ciento en 1993; 33,0 por ciento en 1994, 11,8 por ciento en 1995 y un 3,5 por ciento previsto para 1996). Otros factores que contribuyeron a la mejora económica fueron unas condiciones meteorológicas muy favorables en vastas zonas que previamente habían sido azotadas por la sequía, un ulterior avance en los programas de reforma económica en algunos países y, hasta cierto punto, los progresos logrados en la cooperación intrarregional (a través tanto de vínculos bilaterales como del renovado énfasis en acuerdos comerciales intrarregionales).

Mientras en algunos países, sobre todo en el África austral, disminuyeron los desórdenes civiles y los conflictos armados, en otros países surgieron algunos nuevos o empeoraron los que ya había. En Sierra Leona, las incursiones de rebeldes perjudicaron gravemente las actividades económicas y agrícolas. Las luchas civiles y las crisis políticas también afectaron a Burundi, Liberia, Somalia, Sudán y Zaire. Los golpes y conatos de golpes en las Comoras, Níger, Sierra Leona, Santo Tomé y Príncipe pusieron también de relieve las frágiles situaciones políticas predominantes en grandes zonas de la región a lo largo de 1995. No es de extrañar que en muchos de esos países aparecieran graves escaseces de alimentos y situaciones de inseguridad alimentaria, que requirieron ayuda de urgencia por parte de la comunidad internacional (véase el Análisis mundial).

Resultados agrícolas

El sector agropecuario domina las economías de la mayoría de los países del África subsahariana, pues contribuye a una tercera parte del PIB de la región y emplea a unos dos tercios de la población económicamente activa. Al igual que para otros sectores, sin embargo, los resultados de la agricultura han decaído en estos últimos años siguiendo una inquietante tendencia a largo plazo.

Los datos provisionales para 1995 apuntan a un rendimiento menos dinámico de la agricultura que para otros sectores económicos. En 1995, la producción agrícola agregada ha crecido, según estimaciones, en un 2,3 por ciento frente a un 2,1 por ciento en 1994 y a la tasa excepcionalmente elevada del 4,5 por ciento en 1993. Sin embargo, se



observó un contraste marcado entre los resultados de los cultivos de exportación frente a los productos alimenticios. Es más, el aumento global de la producción correspondió en gran parte a la producción de cultivos comerciales. En particular, la producción de café aumentó en un 9,7 por ciento, la de cacao en un 7,6 por ciento, la de té en un 6,8 por ciento y la de algodón en un 3,8 por ciento en comparación con 1994. El mejoramiento del mercado y de la situación de los precios contribuyó de forma primordial al buen comportamiento de los cultivos de exportación. La devaluación del franco CFA en 1994 constituyó también un factor determinante, pues los agricultores de la zona del franco CFA reaccionaron favorablemente al aumento de los precios nacionales pagados por los productos de exportación. Dicha devaluación contribuyó a un comercio cada vez más dinámico entre zonas. Côte d'Ivoire y Camerún se beneficiaron considerablemente de la expansión del comercio realizado en 1995 con otros miembros de la zona del franco CFA. También, Senegal importó arroz de Malí en 1995 en lugar de hacerlo de Tailandia, que había constituido anteriormente su principal proveedor.

Por lo que respecta a los productos alimenticios, las estimaciones provisionales indican que la producción de 1995 se estancó prácticamente al nivel de 1994, como resultado neto de un descenso del 11 por ciento en la producción cerealera y una expansión en la de otros productos alimenticios. El déficit de cereales se debió a una brusca baja (16 por ciento) en la producción de cereales secundarios compensada por aumentos habidos en la de arroz (7 por ciento) y trigo (9 por ciento).

Los resultados de la producción de cereales en 1995 variaron considerablemente entre subregiones. Mientras la producción de cereales en el África occidental bajó ligeramente respecto de los niveles de 1994, en el África central aumentó un 15 por ciento. En el África oriental, la producción cerealera se incrementó un 2 por ciento, recolectándose cosechas superiores a lo normal tanto en Kenia como en Tanzania, y con aumentos menores en Uganda y Etiopía frente a una reducción de los cultivos en otros países. En el África austral, la producción de cereales disminuyó en términos generales un 38 por ciento, si bien Botswana y Mozambique registraron unos niveles de producción de cereales cercanos a los de 1994, y en Madagascar la producción aumentó realmente. Las cosechas de cereales secundarios sufrieron las consecuencias de una grave situación de sequía en el África austral, que se mantuvo hasta

AFRICA SUBSAHARIANA



finales de 1995. La producción de maíz, el alimento básico, se redujo fuertemente en más del 60 por ciento en el África austral y en más de la mitad en Zimbabwe, en comparación con 1994. Para Zimbabwe, 1995 fue el cuarto año consecutivo de sequía.

Las expectativas agrícolas para 1996 mejoraron mucho en el África austral, gracias a las abundantes lluvias caídas a finales de 1995, que prosiguieron hasta entrado 1996. En efecto, se prevé una temporada agrícola favorable a todo lo largo y ancho del continente, salvo por lo que respecta a los países afectados por luchas civiles. La recuperación agrícola contribuirá a una reactivación importante de la economía de la región en su conjunto, con expectativas de que el crecimiento del PIB en 1996 supere una vez más al crecimiento demográfico por un gran margen.

Principales acontecimientos políticos

En 1995, prosiguieron las reformas políticas en la mayoría de los países. Se registraron diversos grados de avance en la liberalización de los regímenes comerciales, de precios, de divisas y de inversiones dentro del marco del ajuste estructural, sobre todo en Etiopía, Ghana, Kenya, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. No obstante, la reforma, especialmente en el sector público, ha sido por lo general lenta por motivos de orden técnico y sociopolítico; en Zimbabwe, las relaciones con el Fondo Monetario Internacional se volvieron tirantes debido a las presiones de reforma; en el Congo, Ghana y Djibouti hubo desórdenes sociales, y en Benín el Parlamento votó contra un préstamo de ajuste estructural por importe de 98 millones de dólares EE.UU. a causa de la oposición a un programa de reestructuración de los mercados nacionales. Estos fenómenos ponen de relieve la difícil tarea que supone el aplicar medidas necesarias pero dolorosas de reforma en una región donde el historial de logros en este sector sigue siendo en el mejor de los casos poco claro, los márgenes para implantar una austeridad fiscal son angostos y grandes sectores de la población se hallan desempleados o cercanos a niveles de subsistencia. En efecto, sólo de unos pocos países puede afirmarse que han avanzado claramente en materia de estabilización y ajuste (Kenya, Mauricio, Uganda, Zambia, Ghana), mientras que otros distan mucho de poder restablecer un equilibrio macroeconómico (sobre todo Nigeria, Zaire, Tanzania, y el Níger).

Un área difícil de reforma, con grandes repercusiones para la agricultura, ha sido la privatización de las empresas pú-

AFRICA SUBSAHARIANA



blicas; privatización que ha constituido una condición previa importante para tener acceso a préstamos de ajuste estructural por las instituciones financieras internacionales, pues el papel predominante de las empresas públicas en muchos países del África subsahariana se considera un factor indispensable para poder alcanzar unos magros resultados económicos. Es más, gran parte de los préstamos obtenidos de esas instituciones se ha destinado a fines de privatización. No obstante, la mayoría de los países se hallan todavía en las primeras fases de sus programas de privatización. Una gran preocupación que limita los avances en este sector ha sido la de las consecuencias para el empleo, puesto que el estado es el principal empleador en muchos países. A largo plazo, las empresas privadas, mejor administradas y más rentables, pueden crear efectivamente puestos de trabajo. Sin embargo, los problemas a corto plazo son los de cómo reemplazar o indemnizar a los empleados de las empresas públicas que de momento pierden sus puestos como resultado de la privatización. Por lo que respecta a esto último, las políticas y los procedimientos cambian considerablemente de un país a otro: en un extremo se encuentra Togo, que no practica indemnización alguna, mientras que en el otro extremo se halla Guinea, que tiene implantado un sofisticado plan de indemnizaciones.

Mozambique está a la cabeza del África subsahariana por lo que respecta al número total de privatizaciones. Desde 1992 se han privatizado más de 550 empresas públicas, de ellas 45 de gran tamaño. La privatización en Mozambique se ha extendido a las empresas agrícolas como las que comercian con té y cobra. Recientemente ha aumentado el ritmo al que se están liquidando las empresas y se prevé que se acelerará aún más en un próximo futuro. Las compañías destinadas a la venta en la segunda mitad de 1995 comprendían grandes plantaciones de té de la compañía estatal Emocha, plantaciones de cítricos, las plantaciones y fábricas de Boror Copra. Por último, una nueva política agraria aprobada por el Gobierno abre la posibilidad de transferir derechos sobre la tierra entre ciudadanos o de un extranjero a un nacional. Aunque todavía prevalece el principio de que la tierra es de propiedad estatal, esta nueva política se considera un paso importante hacia la privatización de la tierra.

En agosto de 1995 se confirmaron las medidas para liberalizar la red de cacao-café en Cote d'Ivoire. Esta iniciativa supuso alejarse radicalmente del anterior sistema creado después de la independencia, a través del cual la comer-

AFRICA SUBSAHARIANA



cialización de esos cultivos había estado administrada totalmente por el Estado. El Banco Mundial, Francia y Alemania proporcionarán asistencia financiera con ese fin. La administración dejará ya de intervenir en los precios al productor, que se negociarán en cambio en el mercado.

En Uganda, el Gobierno está volviendo al sector privado para reactivar sus ramos de la industria del algodón y de la confección. Se pusieron a la venta nueve industrias estatales que operaban en esos sectores y se implantaron medidas para liberalizar la comercialización del algodón. Para ello hacía falta asistencia financiera, sobre todo por parte del FIDA y del Banco Mundial.

En Mauritania, el notable progreso conseguido por el sector agrícola en estos últimos años se ha debido en buena parte a una fuerte entrada del sector privado y a la privatización del crédito agrícola. Estas iniciativas han estimulado a las autoridades nacionales a tratar de conseguir la autosuficiencia alimentaria para el año 2000. Están en marcha grandes programas de inversiones en el sector de la agricultura de regadío, crédito agrícola, así como proyectos para el medio ambiente con ayuda de instituciones financieras internacionales.

En Rwanda, tras un período de parálisis como consecuencia de la guerra civil, la liberalización del mercado y las privatizaciones han vuelto a figurar en el programa político y se ha creado una comisión nacional de privatización para ocuparse de lo que se tiene por un tema especialmente delicado. El Estado, con el apoyo de la Unión Europea y de las instituciones financieras internacionales, han liberalizado en gran medida el sector cafetero y han autorizado la recogida, transporte, elaboración, financiación y exportación de este cultivo por el sector privado.

El Gobierno del Congo decidió privatizar el sector pesquero, decisión que supondrá la disolución del Departamento Nacional de Pesquerías Continentales y del SAGAP, compañía estatal de gestión y naviera, entidades ambas que han tropezado con grandes dificultades financieras durante varios años. Se espera que esta iniciativa reduzca las necesidades que tiene el país de importar pescado, y que giran actualmente en torno a las 50 000 toneladas anuales.

Por último, la compañía nacional manisera de Senegal SONACOS, que tras una cifra de negocios especialmente grande en 1994 se ha convertido en la mayor empresa del país, se va a poner a la venta.

Junto con estas importantes iniciativas encaminadas a la liberalización del mercado y a las privatizaciones, existen

AFRICA SUBSAHARIANA



también graves problemas que han de afrontar los gobiernos y que a menudo les han obligado a dar marcha atrás por lo que respecta a anteriores decisiones de política adoptadas en ese sentido. En muchos casos, el proceso se ha visto impedido por el empeoramiento de las economías y por las protestas sociales contra el aumento del costo de la vida. Por ejemplo, en Gabón se impusieron controles de precios sobre productos alimenticios básicos (pan, arroz, harina, azúcar, leche, sardinas en lata) para contrarrestar los efectos de la inflación y el establecimiento del impuesto sobre el valor añadido, que había dado lugar a tremendos aumentos de los precios, sobre todo del arroz. De modo análogo, el consejo de consumo de Zimbabwe, ante el brusco aumento de los precios del maíz, instó a la vuelta a los subsidios de alimentos y a los controles de precios.

En otros casos, el proceso de privatizaciones resultó obstaculizado por las opiniones contrastantes sobre sus efectos. Por ejemplo, a finales de 1995 un gran número de agricultores en Kenya se había retirado de la Junta Cafetera Estatal, el único organismo encargado de comerciar el café de Kenya, y se había dirigido a los agentes comerciales privados, abriendo un debate sobre los riesgos que implicaba el desmantelamiento del sistema. Una gran corriente de opinión, que dominaba sobre todo entre pequeños agricultores y cooperativas, estima que los comerciantes privados, que en un principio podrían ofrecer mejores condiciones de compra, quedarían con las manos libres para manipular los precios una vez que se hubiesen hecho firmemente con el mercado. Asimismo, el debate en curso sobre la privatización de los organismos estatales de Camerún –SODECOM (para el algodón), HEVECAM (para el caucho natural) y SOCAPALM (para el aceite de palma)– se centra en las consecuencias de perder el control sobre esos mercados, como ocurre con el algodón, ya plagado de grandes exportaciones ilegales, y en los riesgos que entraña para el agricultor de perder el empleo y los servicios sociales que prestaban esas entidades.

RECUADRO 9
PREOCUPACION ECOLOGICA

La toma de conciencia sobre las consecuencias que la degradación medioambiental acarrearán a largo plazo en África ha provocado un intenso debate y ha llevado a una proliferación de iniciativas nacionales e internacionales nuevas para atajar ese problema. Los estragos causados por sequías persistentes en estos últimos años ha creado una sensación de urgencia respecto de los problemas de la desertificación. La realidad de enormes superficies de tierras forestales que desaparecen y con ellas miles de especies de fauna y flora han llevado a las autoridades nacionales a reforzar las leyes para la conservación de los bosques, para la limitación de las talas de árboles y exportación de madera y para fomentar usos alternativos de los bosques tales como el turismo a base de la vida y fauna silvestres.

Entre las últimas iniciativas internacionales encaminadas a afrontar esos problemas ha figurado la relativa a la Convención Internacional para Combatir la Desertificación, elaborada a solicitud de la representación africana en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) (véase el artículo sobre «La amenaza de desertificación»). Otra iniciativa interregional importante ha sido la

de los márgenes del desierto, que comprende inicialmente a Botswana, Burkina Faso, Kenya, Malí, Namibia y Níger. En una fase posterior se incluirá a más países. Este proyecto, dirigido por seis centros de investigación con la participación del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y otras organizaciones, abriga el propósito de abarcar 1 300 millones de ha y beneficiar a 400 millones de personas sobre las que se cierne la amenaza de la degradación del medio ambiente. Las investigaciones se llevarán a cabo en cada uno de los países interesados sobre varias facetas del problema, lo que servirá de base para la coordinación de la acción política.

A nivel nacional, entre las medidas recientes para impedir la degradación de los recursos estaba la adopción por Côte d'Ivoire de un plan de acción medioambiental para el período de 1996-2010. En su primera fase (1996-2000) se pretende hallar soluciones a la desaparición rápida de los bosques. El Gobierno estudia también elaborar un código sobre el medio ambiente para modernizar una legislación como la actual que es poco idónea e incoherente. En Burkina Faso, den-

tro del programa de repoblación forestal iniciado en 1994 con el objetivo de plantar 15 millones de árboles en cinco años, tres cuartas partes de los seis millones de árboles sembrados hasta ahora ya han prendido. Se están sembrando otro millón de árboles como parte del programa para combatir la desertificación, con la participación de voluntarios jóvenes provenientes de Francia y de África occidental.

El llevar a la práctica estas iniciativas para conservar el medio ambiente ha tropezado con grandes dificultades. Estas derivan de limitaciones financieras y de deficiencias administrativas en el sector público, así como del hecho de que, en una región asolada por problemas económicos urgentes, los objetivos de rentabilidad a corto plazo suelen prevalecer sobre las inquietudes de conservación a más largo plazo. Por ejemplo, durante años el Gobierno del Congo ha venido llevando a cabo un programa nacional de forestación que ha permitido replantar 50 000 ha de sabana; ahora bien, el programa se ha

visto obstaculizado por enormes dificultades financieras, y sólo ha podido limitarse al problema agudo de la despoblación forestal, que se estima afecta entre 20 000 y 30 000 ha anuales, de una superficie forestal total de 20 millones de ha. Otro ejemplo que ilustra el dilema con el que a menudo se enfrentan los gobiernos de la región es el proyecto para explotar una gran mina de bióxido de titanio en Madagascar. Por un lado, el proyecto supondría una inversión de 350 millones de dólares EE.UU., crearía 500 puestos de trabajo directos y 1 500 indirectos y produciría hasta 20 millones de dólares al año a la hacienda del Estado cuando esté en pleno funcionamiento. Por otro lado, el proyecto acarrearía grandes destrucciones de bosques y, según el Ministro del Medio Ambiente, la probable desaparición de 23 especies de fauna y 30 especies de flora, varias de las cuales son únicas en esa parte del bosque. La explotación forestal ha dado ya lugar a la desaparición del 85 por ciento de los bosques que poblaban antaño la isla.

AFRICA SUBSAHARIANA

**BURKINA FASO****Características generales**

Burkina Faso es un país sin litoral con una superficie terrestre total de 274 000 km². Su topografía se caracteriza por un relieve relativamente plano con altitudes que van de los 125 a los 749 metros sobre el nivel del mar. La característica principal de su clima es su régimen de lluvias escaso e irregular. La población total en 1995 ascendía a 10,3 millones de habitantes, según estimaciones de las Naciones Unidas, y había crecido a una tasa del 2,8 por ciento respecto de la década precedente. Desde los tiempos coloniales, la migración de mano de obra, especialmente a otros países del África occidental, ha constituido una característica constante del país, de suerte que hoy día casi la mitad de sus nacionales viven en el extranjero, lo que convierte a las remesas de los expatriados en una fuente importante de divisas.

Con un PNB per cápita en 1993 estimado en 300 dólares EE.UU.¹, Burkina Faso es uno de los países más pobres del mundo. Esa pobreza del país se refleja también en el bajo grado de los indicadores sociales. En 1992, Burkina Faso era el número 169 de un total de 174 países según el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La esperanza media de vida, la mortalidad infantil, la alfabetización de adultos y las tasas de escolarización resultan desfavorables si se comparan con las de los países menos adelantados y del África subsahariana en su conjunto². El país tropieza con graves limitaciones para su desarrollo al disponer de una base pobre de recursos, condiciones climáticas desfavorables y bajos niveles de desarrollo humano.

Dentro del África subsahariana, la experiencia vivida por Burkina Faso en materia de desarrollo ofrece varios puntos de especial interés. La población agrícola sigue representando una proporción de la población total mayor (en más del 80 por ciento) que en la mayoría de los países africanos. Burkina Faso es también un país con una larga tradición de administración macroeconómica relativamente prudente en la cual se han evitado desequilibrios macroeconómicos de la envergadura experimentada por muchos otros países en desarrollo. Ha conseguido tasas constantes de crecimiento económico, superiores a las de África en su conjunto, aún cuando partió de un nivel sumamente bajo de desarrollo cuando accedió a la independencia en 1960.

Su Gobierno, gracias a la asistencia de las organizaciones internacionales de préstamo, se halla actualmente inmerso

¹ Banco Mundial. 1995. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1995*, Washington, D.C.

² *Ibid.*

AFRICA SUBSAHARIANA



en una serie de grandes reformas de política que tienen por objeto crear unas mejores condiciones para el crecimiento y el desarrollo. El marco para las políticas económicas actuales lo ofrecen los programas de ajuste estructural negociados con el Banco Mundial, junto con programas de ajustes sectoriales para la agricultura, los transportes, la administración del sector público y el medio ambiente.

Importancia del sector agrícola en la economía

Pocos países dependen tanto de la agricultura como Burkina Faso. La aportación de la agricultura y de la ganadería al PIB se ha estimado en un 27 por ciento en 1992, mientras que la silvicultura, la pesca y la caza han contribuido a otro 6 por ciento³. Al propio tiempo, el sector de la alimentación, las bebidas aromáticas y el tabaco representaba un 9 por ciento del PIB. Un 86 por ciento de la población económicamente activa depende de la agricultura como su ocupación principal; la producción ganadera es la ocupación más importante de otro 3 por ciento de la población activa.

No es menos importante el sector agrícola en las cuentas externas. En estos últimos años, la proporción de productos agrícolas en el total de exportaciones de mercancías ha oscilado en torno al 50 por ciento (Cuadro 2). El principal cultivo de exportación, el algodón, ha supuesto en torno al 70 por ciento de los ingresos de exportaciones agrícolas, contribuyendo los productos pecuarios (principalmente animales vivos y pieles y cueros) a la mayor parte del resto. La excepción principal a este respecto pudo observarse en 1994, que fue el año en que la devaluación del franco CFA sirvió de impulso inmediato a las exportaciones de ganado, mientras que las exportaciones de algodón reaccionaron con más lentitud.

Del lado de las importaciones, los alimentos han contribuido en estos últimos años a un porcentaje en torno al 20 de las importaciones totales de mercancías, representando sólo los cereales de un 5 a un 10 por ciento según el año (Cuadro 3). En años de lluvias suficientes, Burkina Faso es en gran parte autosuficiente en cereales, con la única gran excepción del arroz, que se consume principalmente en las zonas urbanas y cuyas tres cuartas partes de las necesidades internas de alimentación se cubren con importaciones. Las importaciones de cereales en el período de 1990-94 han correspondido, expresadas en volumen, a aproximadamente un 6 a 8 por ciento de la producción nacional y entre el 5 y el 11 por ciento, según años, de las necesidades

³ Instituto Nacional de Estadística. 1994. *Annuaire statistique du Burkina Faso*. Ouagadougou.

AFRICA SUBSAHARIANA



CUADRO 2

Exportaciones de mercancías, f.o.b.

	1990	1991 ¹	1992 ¹	1993 ¹	1994 ¹
(..... miles de millones de francos CFA)					
Total de exportaciones de mercancías	96,4	75,9	62,2	74,3	125,4
De las cuales:					
Algodón	23,4	29,3	25,0	22,2	32,8
Productos ganaderos	9,5	8,2	8,7	8,2	32,9
Otros productos agrícolas	1,7	1,1	2,7	2,5	5,2

¹ Estimaciones.

Fuente: Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

CUADRO 3

Importaciones de mercancías, f.o.b.

	1990	1991 ¹	1992 ¹	1993 ¹	1994 ¹
(..... miles de millones de francos CFA)					
Total de importaciones de mercancías	141,8	138,4	131,1	133,4	202,7
De las cuales:					
Cereales	9,4	13,4	12,2	9,9	14,7
Otros productos alimenticios	17,1	11,5	10,8	18,2	31,0

¹ Estimaciones.

Fuente: Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

de alimentos⁴. Sin embargo, las importaciones de arroz representan solamente entre la mitad (en años de elevados niveles de importación de cereales) y tres cuartas partes (en años de menores niveles globales de importación) del total de importaciones de cereales en términos de cantidad, y entre el 65 y el 85 por ciento en términos de valor.

Características del sector agrícola

La agricultura es esencialmente de secano y depende de unas lluvias escasas que, además, son muy irregulares en el tiempo y el espacio. El promedio de precipitaciones anuales oscila de un mínimo de 400 mm en la parte más extrema del norte de la zona saheliana a unos 1 200 mm en el

⁴ Calculado partiendo de datos del Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

AFRICA SUBSAHARIANA



sudeste. Una tercera parte de la superficie total de tierras es de cultivo. Se estima que el potencial de tierras de regadío es de 165 000 ha, de las que sólo se labran actualmente una décima parte.

La agricultura del país es en gran parte de subsistencia y se basa en la producción de cereales para el consumo interno. En efecto, de una superficie total cultivada de 3 431 000 ha, son 3 014 000 ha (un 88 por ciento) las que se siembran de cereales como cultivo principal⁵. Los cereales más importantes producidos son el mijo, que ocupa un 43 por ciento de la superficie total sembrada de cereales, seguido del sorgo blanco, que ocupa un 38 por ciento, el sorgo rojo (un 10 por ciento) y el maíz (un 6 por ciento). El arroz cubre menos del 1 por ciento de la superficie plantada de cereales. Tras los cereales, la mayor porción (347 000 ha) de la superficie de labranza restante está ocupada por cultivos comerciales. Ciento veinte mil ha están sembradas de algodón, pero a causa de limitaciones de clima esas zonas se concentran en la parte occidental del país. El maní (cacahuete), que se planta en 217 000 ha, es un producto que se recoge en todo el país y se comercia casi todo él dentro de la nación. Otros cultivos comerciales, aunque menos importantes, son el sésamo y la soja, mientras que hay extensiones menores ocupadas por frutas, hortalizas y cultivos de raíces. (Esta distribución de la superficie cultivada está simplificada; la realidad es algo más compleja, al tratarse de cultivos mixtos.)

La ganadería se practica en todo el país y comprende ganado vacuno, bovino, caprino, asnal, porcino y aves de corral. No se conoce el número de cabezas de la cabaña ganadera con precisión, pero en 1995 se estimaba que era de 4,4 millones de cabezas de vacuno, 5,8 millones de ovino, 7,2 millones de caprino, de 500 000 a 600 000 cerdos y de 400 000 a 500 000 asnos. La cría de ganado vacuno es en gran medida trashumante, especialmente en las zonas sahelianas del país.

La producción agrícola y ganadera se halla gravemente limitada no sólo por las desfavorables condiciones meteorológicas y medioambientales, sino también por unos métodos de producción arcaicos y de bajo nivel tecnológico y un bajo grado de dedicación por parte de los agricultores. La agricultura se basa en la pequeña labranza familiar. El 72 por ciento de los hogares agrícolas se componen de más de seis personas y los hogares de 20 o más miembros representan el 7 por ciento del total⁶. Como mínimo el 87 por ciento de los cabezas de los hogares agrícolas son analfa-

⁵ Estimaciones de superficie cultivada procedentes del Ministerio de Agricultura y de Ganadería, Dirección de Estadísticas Agropastoriles. 1995. *Enquête nationale de statistique agricole, Rapport général*. Ouagadougou.

⁶ Tanto estos datos como los siguientes proceden del Ministerio de Agricultura y de Ganadería, Dirección de Estadísticas Agropastoriles. 1995. *Enquête nationale de statistique agricole, Rapport général*. Ouagadougou.

RECUADRO 10
LIMITACIONES MEDIOAMBIENTALES
A LA PRODUCCION AGRICOLA

La base de recursos naturales para la agricultura en Burkina Faso tropieza con presiones cada vez mayores. Los problemas más importantes son: la escasez de agua y la presión demográfica sobre la tierra, fenómenos que aparecen en distintos grados y con efectos algo diferentes en las diversas regiones del país. Desde principios de los años setenta y durante el periodo de sequía prolongada de 1970-73 se ha observado una reducción de los niveles de pluviosidad. Entre las consecuencias de este fenómeno se observan una disminución del potencial de producción agrícola y menos cantidades de agua superficial, lo que da lugar a una menor reposición de las aguas subterráneas y a un consiguiente descenso del manto freático del orden de 20 m desde 1970. Además, la reducción de la cubierta vegetal ha dado lugar a un pastoreo excesivo en la región ganadera tradicional del Sahel al norte del país y al desplazamiento de la zona de pastoreo a otras situadas más al sur.

Las presiones demográficas han reducido las disponibilidades de tierra por habitante, lo que ha llevado a que las tierras se labren por encima de su capacidad. Es lo que ocurre especialmente en las zonas centrales del país, que tienen densidades demográficas elevadas. Entre las consecuencias están una reducción (o eliminación) del tiempo de barbecho y la infrautilización de factores de producción que mejoran la feracidad del suelo. Entre otros efectos cabe enumerar el aclareo masivo de tierras y la transformación de tierras de pastizales en tierras de producción agrícola, así como la emigración a las zonas del país menos densamente pobladas situadas en el sudoeste. En esas zonas, el medio ambiente natural ha resultado modificado profundamente por la implantación de cultivos comerciales, asentamientos humanos e incremento de los rebaños en formas que no tienen suficientemente en cuenta las exigencias de conservación de los recursos produc-

tivos y, a más largo plazo, amenazan el potencial de producción de esa zona.

La tasa de deforestación ha sido rápida. En los 15 años últimos (que van de 1980 a 1995), Burkina Faso ha perdido más del 50 por ciento de su cubierta forestal. El Gobierno estima en más de 50 000 ha al año la superficie forestal que se desmonta para fines agrícolas, al propio tiempo que aumenta la escasez de leña.

Las preocupaciones por el medio ambiente han llevado a la aprobación en 1991 del primer Plan Nacional de Acción para el Medio Ambiente, que luego se revisó en 1993 a raíz de la CNUMAD celebrada en Río de

Janeiro en 1992. En estos últimos tiempos, el gobierno ha tomado medidas para potenciar su capacidad en el sentido de arbitrar y aplicar políticas ecológicas creando un nuevo ministerio para el Medio Ambiente y las Aguas. A últimos de 1995, el nuevo ministerio estaba preparando un documento sobre estrategia global para el medio ambiente y las aguas, orientado a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Lucha contra la Desertificación, la repoblación forestal, la ordenación de bosques y la ordenación de aguas, debiendo darse prioridad a la rehabilitación y mantenimiento de las infraestructuras actuales.

AFRICA SUBSAHARIANA



betos y sólo un 36 por ciento mantienen conexiones con servicios de extensión (porcentaje que es incluso inferior para los cabezas de familia mujeres). Las tenencias de tierras están sumamente fragmentadas; cada hogar labra como promedio 9,6 parcelas de tierra, cuyo tamaño medio es de aproximadamente 0,4 ha. El equipo agrícola es muy limitado, pues menos del 30 por ciento de los hogares posee un arado (el número total de tractores que se utilizaba en 1993 en el país se estimaba en 125) y un 70 por ciento de las familias no poseen animales de tiro (bueyes o burros). Asimismo, el empleo de fertilizantes es limitado. Los fertilizantes que se aplican con más frecuencia son el NPK y la urea. El uso total de NPK se estima en unas 26 000 toneladas, lo que corresponde a 7,5 kg/ha de superficie total cultivada. Sin embargo, este empleo se concentra en cultivos comerciales (principalmente algodón), siendo la aplicación de NPK de 74 kg/ha sembrada de cultivos comerciales.

Evolución histórica de la economía y del sector agrícola

Aunque con niveles aún muy bajos respecto de los internacionales por lo que se refiere a ingresos e indicadores sociales, Burkina Faso ha logrado, sin embargo, un progreso económico constante, aunque lento, desde que alcanzó la independencia en 1960. El crecimiento del PIB ha sido siempre superior a la media correspondiente al África subsahariana, aunque sujeto a fluctuaciones anuales muy notables causadas por la dependencia del sector económico más importante, el agrícola, de condiciones meteorológicas irregulares. El PIB aumentó en términos reales a una tasa anual media del 4,4 por ciento a lo largo del período de 1970-80 y un 3,7 por ciento desde 1980 hasta 1993, frente a tasas del 3,8 y del 1,6 por ciento, respectivamente para los dos períodos referidos a la totalidad del África subsahariana⁷. Esto significa que, a pesar de una cierta reducción del ritmo de crecimiento en los años ochenta con respecto a la década precedente, Burkina Faso, a diferencia del subcontinente en su conjunto, mantuvo tasas positivas de crecimiento del PIB per cápita. Cosa que se consiguió dentro de una inflación moderada, con una tasa anual media para el período de 1970-1980 de un 8,6 por ciento en comparación con una tasa ponderada del 13,8 por ciento para toda el África subsahariana. Durante el período de 1980-93, Burkina Faso registró un descenso de la tasa media de inflación al 3,3 por ciento, mientras que la media ponderada para toda la región subsahariana aumentó al 16,1 por ciento. Los resultados del comercio de mercancías de Burkina Faso han sido

⁷ Banco Mundial, *op. cit.*, nota 1, pág. 108.

AFRICA SUBSAHARIANA



también siempre superiores al del subcontinente en su conjunto, con exportaciones de mercancías que crecieron a una tasa anual media del 7,2 por ciento (frente al 1,1 por ciento para el África subsahariana) a lo largo del período de 1970-80 y un 4,1 por ciento (comparado con el 2,5 por ciento) desde 1980 hasta 1993.

Las tasas relativamente elevadas de crecimiento per cápita también se reflejan en las mejoras de una serie de indicadores sociales, que no obstante siguen tendiendo a ser menos favorables si se comparan con los promedios del África subsahariana. Así por ejemplo, la esperanza de vida al nacer aumentó de 36 años en 1960 a 47 en 1992, frente a un incremento de 39 a 51 para toda el África subsahariana, mientras que la tasa de mortalidad infantil por cada 1 000 nacidos vivos bajó de 205 en 1960 a 130 en 1992 (de 165 a 97 para todo el subcontinente)⁸. Durante el período de 1970 a 1992, la tasa de alfabetización de adultos se duplicó pasando del 8 por ciento a la tasa todavía modesta del 17 por ciento, mientras que la mejora conseguida por todo el subcontinente a lo largo del mismo período pasó del 27 al 54 por ciento⁹. En cambio, se ha logrado una mejora muy importante por lo que se refiere a la tasa de escolarización primaria, que de un nivel sumamente bajo del 13 por ciento del grupo de edad en 1970 subió al 31 por ciento en 1992, mientras que la totalidad del subcontinente registró un incremento del 50 al 67 por ciento. En la enseñanza secundaria, las tasas de escolarización a lo largo del mismo período pasaron del 1 al 8 por ciento, en comparación con un salto del 7 al 18 por ciento en la totalidad del África subsahariana¹⁰.

La aportación del sector agrícola al crecimiento económico general no ha sido uniforme en todo el período que siguió a la independencia de Burkina Faso. Entre las principales fluctuaciones anuales, atribuibles fundamentalmente a la inseguridad de las condiciones meteorológicas, la producción agrícola aumentó sólo un 1,2 por ciento en el período de 1961-84, bastante por debajo del crecimiento demográfico. El crecimiento de la producción agrícola se aceleró de 1984 a 1994 en una tasa anual media del 4,8 por ciento, con una expansión especialmente fuerte en 1985, pero con una cierta lentificación después de 1992. La producción de alimentos por cabeza a lo largo del mismo período aumentó anualmente a una media del 2,1 por ciento. El factor principal que determinó ese crecimiento acelerado fue la producción cerealera, que aumentó de 1984 a 1994 a una tasa anual de no menos del 6,9 por ciento,

⁸ PNUD, 1995. *Informe sobre el desarrollo humano, 1995*. Nueva York.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Banco Mundial, *op. cit.*, nota 1, pág. 108.

AFRICA SUBSAHARIANA



después de sólo un 1,3 por ciento anual de 1961 a 1984. Este aumento tan rápido de la producción se debió a los incrementos habidos tanto en las superficies cultivadas (un 3,8 por ciento de expansión anual frente al 0,3 por ciento anual de 1961 a 1984) como en los rendimientos (2,9 por ciento anual frente al 0,9 por ciento durante 1961-84). La producción de maíz creció muy rápidamente a lo largo de la década de 1984-94 con una tasa anual de crecimiento del 14,0 por ciento (8,7 por ciento en los rendimientos y 4,8 por ciento en la superficie cultivada), aunque este cereal sigue ocupando sólo del 10 al 15 por ciento (según años) de la producción total de cereales en cuanto a toneladas. Otros cereales secundarios como el mijo y el sorgo contribuyeron, sin embargo, al grueso del aumento total, pues su cultivo creció en un 5,8 y un 6,4 por ciento anual, respectivamente. Entre los cereales se registró una expansión mucho más limitada, del 3,9 por ciento anual, en el caso del arroz, pues la expansión de la superficie sembrada se limitó a una tasa anual de sólo el 1,6 por ciento.

El crecimiento de la producción agrícola durante 1984-94 no se ha limitado, sin embargo, a los cereales. Al propio tiempo creció la producción de los cultivos comerciales más importantes, incrementándose la de algodón a una tasa anual del 3,7 por ciento, alcanzando la máxima cota en 1990 y con una expansión de la producción de cacahuate del orden del 6,6 por ciento.

La aceleración del crecimiento de la producción agrícola y alimentaria desde mediados de los años ochenta se tradujo en un aumento notable de los suministros de energía alimentaria por persona, que mediante una mejora especialmente fuerte en 1985 y 1986 pasó de un nivel medio (aunque con importantes fluctuaciones anuales) de 1 600-1 700 calorías por persona y día durante la década de 1975-84 a 2 100-2 200 calorías en el período de 1986-92.

La notable aceleración del crecimiento de la producción agrícola desde mediados de los años ochenta se debió en gran parte a unas políticas nuevas de desarrollo basadas en un fuerte enfoque participativo, incorporado inicialmente en el nuevo Programa Popular de Desarrollo para 1983-84. Estas políticas otorgaban absoluta prioridad al desarrollo agrícola y rural previéndose en el programa un 44 por ciento de inversiones para el fomento agrícola y de aguas¹¹. Esta polarización en la agricultura prosiguió con el Plan Quinquenal de Desarrollo Popular de 1986-90, en virtud del cual un 42 por ciento de las inversiones efectuadas se destinó a las zonas rurales¹². Esta intensa concentración de las inver-

¹¹ Véase P. Zagré. 1994. *Les politiques économiques du Burkina Faso, une tradition d'ajustement structurel*, Paris.

¹² *Ibid.*



siones en la agricultura se tradujo sobre todo en la construcción de un gran número de embalses pequeños y medianos. Los esfuerzos de inversiones en el sector agrícola estuvieron acompañados de otras medidas de política en apoyo de la divulgación de técnicas productivas, la potenciación de las asociaciones de agricultores y mejora de los precios al productor.

Políticas económicas actuales: ajuste agrícola

Al igual que en muchos otros países en desarrollo, las políticas económicas actuales en Burkina Faso responden a los programas de ajuste estructural acordados con las instituciones prestamistas de Bretton Woods. Sin embargo, en comparación con la mayoría de los países africanos, Burkina Faso llegó relativamente tarde al ajuste estructural ortodoxo. En 1988 se iniciaron los preparativos para un programa de ajuste estructural con apoyo del Banco Mundial, iniciándose en 1989 las negociaciones reales con el Banco dentro del marco de un grado de situación de urgencia económica mucho menor del que hubo en el caso de la mayoría de otros países.

Desde 1984, las políticas macroeconómicas se habían caracterizado por intentos de un ajuste económico autónomo sin ayuda exterior, con la finalidad de restablecer la disciplina fiscal y reducir el déficit presupuestario fomentando al propio tiempo los sectores productivos de la economía (en particular la agricultura) y mejorando los servicios sociales y la enseñanza¹³. La marcha general de la economía durante el período de 1984-88 no había sido satisfactoria, pues a las tasas favorables de crecimiento del PIB acompañaron índices bajos de inflación e importantes aumentos de la producción agrícola. Sin embargo, a pesar de una mejora inicial en 1985, el déficit presupuestario en los años siguientes se mantuvo, mientras se habían acumulado atrasos de pagos. Desde el punto de vista de las cuentas exteriores, aunque la cuenta corriente (con exclusión de donaciones) empeoró progresivamente durante la segunda mitad de los años ochenta, el endeudamiento exterior se había mantenido en términos moderados. Es más, en 1989 la deuda externa total correspondía a un 33 por ciento del PIB y el servicio total de la deuda era del 9,6 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios¹⁴.

El ajuste estructural en Burkina Faso se diferencia del de la mayoría de los demás países no sólo en la situación macroeconómica general menos crítica en el que se ha llevado a cabo, sino también en las modalidades y en las fechas

¹³ Desde enero de 1985 hasta julio de 1988, el Banco Mundial no aprobó ningún préstamo nuevo a favor de Burkina Faso. Véase P. Zagré, *op. cit.* nota 11.

¹⁴ Banco Mundial. 1995. *Cuadros de la deuda en el mundo, 1994-95*. Washington, D.C.

AFRICA SUBSAHARIANA



de su preparación. En efecto, la ausencia de una situación económica real de urgencia, a pesar del empeoramiento de los desequilibrios internos y externos, ha permitido una preparación diligente del programa, sobre todo a nivel político. Con ese fin, el Gobierno se tomó el tiempo necesario para presentar deliberadamente el programa de ajuste estructural propuesto a un debate abierto en la sociedad civil y proporcionar una información cuidadosa al público en general antes de su finalización para así conseguir un vasto apoyo. Por consiguiente, mediante los contactos iniciales hechos con el Banco Mundial, que se remontan a principios de 1988, el Gobierno elaboró un proyecto de programa de ajuste en septiembre de 1989 y en marzo de 1991 se alcanzó un acuerdo formal.

El primer programa de ajuste estructural comprendía el período de 1991-93, consistiendo sus objetivos cuantitativos en una tasa anual de crecimiento del PIB del 5 por ciento a lo largo de todo el período, con un déficit por cuenta corriente (con excepción de las transferencias) no superior al 12 por ciento del PIB (frente al 10-11 por ciento que predominó al comienzo del programa)¹⁵ y una tasa de inflación que debía mantenerse dentro del 3 por ciento (en 1991 se había registrado una tasa en torno al 3,2 por ciento). Al propio tiempo, el déficit presupuestario había de reducirse al 1 por ciento del PIB para 1997 respecto del 2,4 por ciento estimado en 1991. Otros objetivos eran la eliminación de las deudas nacionales y extranjeras y afrontar algunas de las principales limitaciones a un desarrollo económico sostenible, como la alta tasa de crecimiento demográfico, el deficiente aprovechamiento de los recursos humanos y la degradación del medio ambiente. La estrategia prevista para alcanzar estos objetivos se centraba en la mejora de la ordenación de las finanzas públicas, un aumento de la producción agrícola, incentivos más fuertes para las inversiones de la empresa privada, el fomento de los recursos humanos a través de mejores servicios de educación y sanidad y el refuerzo de la capacidad de ordenación del sector público. Al primer programa de ajuste estructural para 1991-93 siguió otro para el período de 1994-96.

Dentro del marco del ajuste estructural se han llevado a cabo o están previstas una serie de reformas en varios sectores de la ordenación económica. Estos comprenden reformas presupuestarias que afectan, por una parte, a la recaudación de ingresos mediante reformas de la política fiscal y de los aranceles aduaneros y, por otra, un mejor control del gasto, una reestructuración del sistema bancario y

¹⁵ Datos del Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

AFRICA SUBSAHARIANA



una reestructuración y privatización de las empresas públicas. Otro sector importante de reforma, donde ya se han adoptado importantes medidas, es el relativo a la liberalización del comercio exterior y de los precios, que junto con un código revisado sobre inversiones y nuevos códigos comerciales y laborales (promulgados o en preparación) así como leyes sobre seguridad agraria, pretenden estimular las inversiones y la empresa privadas. Dentro del ajuste estructural, también se ha hecho especial hincapié en el desarrollo de los recursos humanos, reasignando gastos presupuestarios a favor de la enseñanza y de la sanidad. El programa de ajuste estructural ha ido acompañado de una serie de programas de ajuste sectorial, entre los que destaca un programa de ajuste para la agricultura, un plan nacional de acción para el medio ambiente, un programa de ajuste para el transporte y un programa para el fomento del sector privado.

En medio del proceso de ajuste estructural, la devaluación del franco CFA en enero de 1994, al cambiar la paridad con el franco francés de 50 a 100 francos CFA por cada franco francés, introdujo un nuevo elemento en el marco macroeconómico y permitió a la economía del país mejorar considerablemente su competitividad internacional, contribuyendo al propio tiempo a restablecer el equilibrio externo. Entre los beneficios previstos figuraban un aumento de la producción y de las exportaciones de cultivos comerciales como el algodón, las frutas y hortalizas, el cacahete y otros cultivos oleaginosos así como productos ganaderos. Todo ello debería ir acompañado de una reducción de las importaciones de alimentos, especialmente de arroz, junto con un estímulo a la producción interna y un cambio en las pautas de consumo hacia cereales del país. Otros efectos previstos eran un cambio en la composición de las importaciones hacia bienes e insumos intermedios y una mejora general de la balanza comercial y de la balanza de pagos.

Las políticas económicas corrientes, según se enuncian en el documento del Gobierno sobre el marco normativo para 1995-97, que obtuvo el respaldo del FMI, miran a nuevos esfuerzos por reducir los desequilibrios financieros y a una profundización en las reformas económicas y estructurales para mejorar la competitividad económica del país, liberalizar la economía y mejorar la gestión del sector público. Entre los objetivos de política cuantitativos para el período figuran una tasa anual de crecimiento real del PIB del 5 por ciento, una tasa de inflación de los precios al

AFRICA SUBSAHARIANA



consumo del 3 por ciento y un déficit por cuenta corriente no superior al 12 por ciento del PIB. La intensificación de las reformas estructurales y de la liberalización económica dará lugar a una consolidación de las ventajas adquiridas en materia de competitividad como consecuencia de la devaluación del franco CFA y del crecimiento de los sectores de exportación y de sustitución de las importaciones. Los objetivos principales de reforma consistirán en la mejora de la eficiencia de la administración y de la gestión financiera, una ulterior liberalización de la economía, el desarrollo de los servicios de sanidad y de educación y la potenciación de las infraestructuras básicas.

Recientemente, el Gobierno de Burkina Faso, reconociendo el insuficiente avance registrado en la mejora de las condiciones de vida de la población, ha insistido aún más en las políticas de desarrollo humano. Este nuevo énfasis se refleja en la Carta de Intenciones sobre una Política de Desarrollo Humano Sostenible para 1995-2005, presentada a la comunidad de donantes en la tercera conferencia de mesa redonda sobre Burkina Faso con sus donantes de ayuda, celebrada en octubre de 1995. En la Carta se enuncian los objetivos principales del Gobierno y las estrategias para el desarrollo humano, al propio tiempo que se señalan los estudios complementarios que harán falta para establecer las directrices estratégicas y formular programas y proyectos específicos. Se insiste en un marco macroeconómico apropiado como condición previa para reducir la pobreza y se subraya la necesidad de reformas constantes de tipo macroeconómico y estructural. Los objetivos principales bastante ambiciosos que se han fijado para el año 2005 son: aumentar el PIB per cápita al menos un 3 por ciento anual, duplicar la tasa de alfabetización del 20 al 40 por ciento de la población y agregar unos 10 años más a la esperanza de vida. En la referida carta se enuncian los elementos principales para el desarrollo de los recursos humanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible: una estrategia para contener el crecimiento demográfico; políticas para la creación de empleo y la generación de ingresos; un mayor cometido para la mujer y un mejor acceso a la enseñanza (con el objetivo de aumentar la escolarización a un 60 por ciento para el año 2005), los servicios de sanidad y el abastecimiento de agua potable. El Gobierno estima las necesidades de recursos financieros para cubrir esos objetivos en 68 000 millones de francos CFA anuales desde 1996 hasta el año 2000 y en 102 000 millones de francos desde entonces hasta el año 2005.

AFRICA SUBSAHARIANA

**Políticas agrícolas: ajuste sectorial**

Las reformas del sector agrícola y de las políticas agrícolas constituye un elemento integrante y esencial de la política económica en curso y las reformas estructurales. La labor preparatoria para un programa de ajuste estructural del sector agrícola comenzó en 1989 dando lugar a la formulación de dicho programa, apoyado por el Banco Mundial en 1992 y que contiene una serie de medidas que se habrían de aplicar a lo largo de un período de tres años.

Los tres objetivos principales para el programa de ajuste del sector agrícola en 1992-95 eran: modernización y diversificación de la producción; refuerzo de la seguridad alimentaria; y mejora de la ordenación de los recursos naturales. Para lograr esos objetivos, el programa fijó cinco líneas maestras de acción política: intensificación de la producción y de la ordenación de los recursos naturales; liberalización del comercio y de los precios de productos e insumos agrícolas; reestructuración del entorno institucional; mejora de la eficacia de las finanzas públicas; y consolidación de una política de seguridad alimentaria. Estas líneas se convirtieron en una serie de medidas específicas que han de llevarse a cabo a lo largo del programa y que influyen en los principales subsectores agrícolas. Casi todas las medidas propuestas se habían ya aplicado para finales de 1995.

En el marco del programa de ajuste sectorial para la agricultura se han llevado ya a cabo una serie de reformas importantes. Con el fin de mejorar la ordenación de recursos, se han introducido nuevas leyes y reglamentos marco sobre organización agraria y ordenación de las tierras comunales, aunque la aplicación y ejecución en gran escala de esa legislación ha de ser necesariamente un plan a más largo plazo, al propio tiempo que los sistemas tradicionales para los derechos de uso de la tierra y ordenación agraria siguen siendo la norma. Ha habido una gran liberalización en el comercio y la fijación de los precios. Las medidas adoptadas incluyen la eliminación de todos los monopolios a la exportación de productos agrícolas, salvo el algodón, y de todos los monopolios a la importación, a excepción del arroz (aunque a finales de 1995 se acordó una apertura parcial de las importaciones de arroz a los comerciantes privados, así como de las de azúcar y trigo). Por otra parte, la fijación de los precios al productor por parte del Estado y la aprobación de los precios al por menor quedaron eliminadas y se liberalizó el comercio de factores de producción agrícola. Se levantaron los obstáculos adminis-

AFRICA SUBSAHARIANA



trativos y se suprimieron los impuestos a la exportación que se aplicaban al ganado y a la carne.

Otras medidas comprenden el establecimiento de normas por las que se rige el abastecimiento privado de productos veterinarios y farmacéuticos así como la implantación de precios comerciales por cuenta del organismo paraestatal denominado Oficina Nacional de Suministro y Distribución de los Insumos Zootécnicos y Veterinarios (ONAVET). Al propio tiempo se ha estado llevando a cabo una labor, en parte preparatoria, para reorganizar el marco institucional del sector agrícola, con el desenganche del Gobierno y una nueva formulación de sus actividades, que se centran en los servicios de investigación, extensión y asesoramiento, en la capacitación agrícola, ordenación del uso de la tierra y de los recursos naturales y en la creación de infraestructura. La mayoría de otras intervenciones gubernamentales se transferirán a las asociaciones de productores y a los operadores privados. Todo ello ha ido acompañado de esfuerzos para mejorar la ordenación de las finanzas públicas en el sector. Además del programa sectorial para la agricultura como tal, se llevan a cabo actividades importantes para el sector dentro del marco del programa sectorial para el transporte, con un incremento de las asignaciones presupuestarias para la construcción y el mantenimiento de carreteras.

Dado el cometido crucial de este sector, revisten especial importancia las reformas llevadas a cabo en el sector de los cereales. Hasta hace muy poco, el Gobierno ejercía una función de intervención en este sector, tratando de controlar los precios o de influir en ellos. La Oficina Nacional de los Cereales (OFNACER) era la encargada de distribuir la ayuda alimentaria, administrando las existencias nacionales de cereales de seguridad alimentaria, garantizando los precios al productor y estabilizándolos. Sin embargo, las intervenciones de la OFNACER en el mercado interno tenían por lo general un efecto limitado, pues las compras se efectuaban a precios oficiales fijos pero con fondos que resultaban demasiado escasos para que hubiera un impacto apreciable en el mercado. En junio de 1994, la OFNACER fue liquidada dentro del marco de una reestructuración del mercado de cereales.

Las nuevas políticas cerealeras apuntan a la liberalización de los precios y del comercio y a un cometido reforzado del sector privado en la comercialización y almacenamiento (tanto a nivel rural como en el plano comercial). La excepción principal a la liberalización del comercio y de

AFRICA SUBSAHARIANA



los precios ha sido hasta ahora el arroz, que ocupa una posición especial en la balanza alimentaria del país, pues es el único cereal principal que se importa en casi toda su totalidad. El arroz ocupa un lugar importante en las pautas de consumo de las zonas urbanas, por lo que los crecientes niveles de consumo, junto con el consiguiente aumento de la factura de importaciones, han dado motivo a preocupaciones. De ahí la cautela que se tiene en liberalizar este subsector, al propio tiempo que ahora se dedican esfuerzos especiales a expandir la producción interna, que resulta también favorecida por la mejora de la situación competitiva del arroz producido en el país, a raíz de la devaluación del CFA. En 1995 los precios internos del arroz siguieron estando controlados y las importaciones continuaron sujetas a monopolio. Sin embargo, a finales del año se decidió una apertura parcial de las importaciones a los comerciantes privados como primer paso para una liberalización gradual de las importaciones.

Junto con la liberalización del mercado de cereales, se ha creado un nuevo marco institucional para seguir de cerca las políticas de cereales y de seguridad alimentaria en estrecha coordinación con la comunidad de donantes y el sector privado. Se ha establecido un comité con una secretaría permanente, para consultas y seguimiento de esas políticas, el Comité de Reflexión y de Seguimiento de la Política Cerealera y de Seguridad Alimentaria, con la participación del Gobierno, de los donantes externos y representantes de los agentes privados nacionales y de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en el sector de los cereales. Una compañía recientemente creada, la Sociedad Nacional de Gestión de las Existencias de Seguridad Alimentaria (SONAGESS), se ha encargado de gestionar las existencias nacionales de cereales para la seguridad alimentaria con un volumen de 35 000 toneladas y recursos financieros que permiten la compra de otras 25 000 toneladas. Un comité nacional para la ayuda de urgencia y la rehabilitación, el Comité Nacional de Ayuda de Urgencia y de Rehabilitación (CONASUR), llevará a cabo las intervenciones de urgencia y de rehabilitación para la seguridad alimentaria y, en el caso de situaciones de urgencia, se hará cargo de los cereales procedentes de las existencias administradas por SONAGESS. Entre los tipos de intervención previstos, según las circunstancias, están la libre distribución y las ventas a precios subvencionados o de mercado. Un Comité de Coordinación de la Información para la Seguridad Alimentaria (CCI), es el responsable de un sistema

AFRICA SUBSAHARIANA



de información integrado. Gestiona y coordina la generación de la información necesaria para la administración de las políticas de seguridad alimentaria. A este respecto, el Departamento de Estadística del Ministerio de Agricultura y Ganadería prepara un boletín mensual sobre la situación alimentaria y ha mejorado su sistema de alerta mediante un modelo de diagnóstico desarrollado por el Departamento con la asistencia del Banco Mundial.

Las políticas en materia de cereales y seguridad alimentaria gozan del apoyo del Fondo de Desarrollo Cerealero (FODEC), que se nutre de asignaciones del presupuesto nacional, de fondos de contraparte procedentes de la ayuda alimentaria y de asistencia financiera de donantes, y está administrado por un comité en el que hay una representación paritaria del Gobierno y de los donantes. Mediante el FODEC se financian las existencias nacionales de seguridad alimentaria, administradas por la SONAGESS, y la distribución de alimentos de urgencia y las actividades encaminadas a la promoción del sector cerealero. Estas últimas comprenden la apertura de líneas de crédito en apoyo de la producción, la transformación y la distribución de cereales, así como contribuciones para la financiación de proyectos para el fomento de los cereales.

Con la aplicación del primer programa de ajuste sectorial para la agricultura, ya llevado a cabo en buena parte, están en marcha los trabajos necesarios para la preparación de un segundo programa de ajuste, que tendrá efecto en 1996. Seguirán inalteradas las líneas principales de acción política, mientras que continuarán y se profundizarán las reformas iniciadas dentro del primer programa de ajuste sectorial. Entre los sectores en que se hará hincapié en el nuevo programa están la reestructuración de los servicios agrícolas, que abarcarán tanto las estructuras centrales del Ministerio de Agricultura y Ganadería como los servicios de apoyo técnico al productor y la organización de un sistema de crédito rural, para el que se están realizando ya estudios y que debería dar paso a la formulación de propuestas concretas en materia de políticas. Al propio tiempo se proseguirá el proceso de privatización de los organismos paraestatales y de las empresas de propiedad pública de este sector. Otras materias para los estudios preparatorios a fines de formulación de políticas son la distribución de insumos y equipo técnico, el reforzamiento de las capacidades profesionales en las zonas rurales y los niveles de protección arancelaria que habrán de aplicarse a la importación de productos alimenticios (arroz, trigo, azúcar) y de

AFRICA SUBSAHARIANA



insumos agrícolas a raíz de la liberalización de los regímenes de importación.

Como consecuencia de la devaluación del franco CFA, el reforzamiento de los sectores de exportación cobra importancia especial, por lo que han visto reforzado su potencial. Esto vale para los principales rubros tradicionales de exportación, ganado y algodón, pero también para las frutas y hortalizas, productos todos para los que se prevén medidas de promoción y refuerzo dentro del nuevo programa de ajuste estructural. Además, existe el propósito de llevar a cabo un estudio sobre apoyo al sector de las semillas oleaginosas (cacahuete, nuez de Mambara, sésamo) que encierran grandes posibilidades como cultivos comerciales, en parte complementarios de los cultivos de productos alimenticios, y no están tan geográficamente limitados como el algodón, que en buena parte está infraaprovechado debido a lo poco avanzado de las técnicas de producción y a los servicios de apoyo y distribución.

Impacto de las reformas políticas

El impacto que las reformas políticas y la devaluación han tenido hasta ahora en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos ha sido positivo aunque se ha quedado corto respecto de las expectativas. Se ha registrado una reducción en el déficit de la balanza comercial exterior desde el comienzo de la década, mientras que el déficit por cuenta corriente se ha mantenido dentro de los límites establecidos del 12 por ciento del PIB¹⁶. El principal peligro derivado de la devaluación, el de alimentar la inflación, parece haberse controlado pues en 1995 se redujo la tasa de inflación después de un aumento inicial, y ya previsto, en los precios al consumo en 1994 del orden del 25 por ciento. El déficit presupuestario ha sido más persistente del previsto y ha aumentado entre 1990 y 1994.

Los esfuerzos de reforma económica han sido más lentos de lo esperado a la hora de dar un impulso sostenido al desarrollo económico. La tasa real de crecimiento del PIB fue sólo del 1,2 por ciento a lo largo del período de 1992-94, después de un incremento de cerca del 10 por ciento en 1991¹⁷. En 1995 se produjo una aceleración del crecimiento del PIB proyectándose al 4,3 por ciento la tasa de expansión del año¹⁸. El FMI ha estimado una expansión inferior a la media, de un 5,5 por ciento, para toda la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA)¹⁹. Sin embargo, esta expansión en 1995, que se dio a pesar de una baja del 1,6 por ciento en la producción de cereales,

¹⁶ Según los datos del Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Proyección por el Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

¹⁹ La UEMOA comprende Benin, Burkina Faso, Côte D'Ivoire, Malí, Níger, Senegal y Togo.

AFRICA SUBSAHARIANA



respecto de la producción de otros cultivos, especialmente algodón y maní, aumentó considerablemente, y contribuyó a un 6 por ciento de expansión del sector primario.

En un estudio de la FAO, que se llevó a cabo en 1995, sobre el impacto de la devaluación, se llegaba a la conclusión de que unos 18 meses después se había verificado un aumento en la superficie sembrada con cultivos de exportación (algodón) y cultivos competitivos de importación (arroz). También se comprobó un aumento de las exportaciones de algodón, ganado, pieles y cueros, cultivos oleaginosos y frutas y hortalizas, así como una reducción en las importaciones de trigo y productos lácteos, que probablemente habría sido mayor si el Gobierno no hubiese impedido que el aumento de los precios de importación pasara de lleno a los precios al consumo. También se registraron aumentos de precios de los insumos agrícolas. Para los cereales del país, por otra parte, tampoco se percibía ningún efecto en los precios o en la producción, en gran parte como resultado de que se arrastraban importantes existencias de años agrícolas anteriores y del traslado sólo parcial de los aumentos de precios de los cereales importados al consumo. En las zonas urbanas se había registrado una reducción del consumo de carne y de alimentos importados, mientras que había aumentado el consumo de cereales del país. Sin embargo, los hogares urbanos de bajos ingresos se habían visto forzados a reducir el consumo global de alimentos a raíz del aumento del índice general de precios.

Aunque hay indicios de una reciente aceleración del crecimiento económico de resultas de las reformas económicas y de la devaluación de la moneda, es preciso subrayar que el comportamiento económico y los ajustes en la economía a lo largo del período que siguió a la devaluación es el resultado global de muchos otros factores. Hay que tener presente, sobre todo, que la devaluación coincidió con un reforzamiento de los precios internacionales de productos básicos que afectó, entre otros productos, al algodón, lo que supuso un impulso adicional para el sector de exportación. Al haber alcanzado los precios del algodón su cota máxima en el segundo trimestre de 1995, se está desvaneciendo este efecto adicional favorable en los precios para el principal producto de exportación de Burkina Faso.

Es todavía demasiado pronto para hacer juicios definitivos sobre los efectos a medio y a largo plazo tanto de la devaluación como de la reforma estructural. Los bruscos cambios de los precios relativos en la economía como los introducidos por la devaluación suponen la necesidad de

AFRICA SUBSAHARIANA



grandes ajustes en sus pautas de producción y consumo. Para estos ajustes se requiere necesariamente tiempo. Lo propio valdría por lo que se refiere al impacto de las reformas estructurales emprendidas en el sector económico en su conjunto así como dentro del sector agrícola. Especialmente en este último, donde ha estado en marcha por un período más corto el ajuste sectorial, que prosigue todavía, es aún demasiado pronto para prever un impacto importante. Sin embargo, a medio plazo el ajuste estructural y la devaluación de la moneda deberían tener un impacto que se refuerce mutuamente. Es más, si pudieran mantenerse bajo control las presiones inflacionarias, Burkina Faso parece en buena situación para consolidar las ventajas competitivas que derivan de la devaluación.

El Gobierno de Burkina Faso es optimista por lo que se refiere a las futuras perspectivas de crecimiento. Así lo manifiesta el objetivo de crecimiento del PIB para 1995-97 fijado en un 5 por ciento anual, tal como se enunció en el documento-marco de política para 1995-97 y aún más por el objetivo expresado en la Carta de Intenciones sobre el Desarrollo Humano Sostenible de aumentar los ingresos per cápita de los actuales 300 dólares a 500 dólares EE.UU. para el 2005, mediante una ulterior aceleración gradual del crecimiento del PIB hasta alcanzar un 8 por ciento anual del año 2000 en adelante. Aunque hasta ahora no se han cumplido los objetivos que se detallaron en los anteriores programas de ajuste estructural, el objetivo de crecimiento del 5 por ciento anual a medio plazo no parece poco realista si se lleva adelante el proceso de unas reformas decididas de política. Este tipo de crecimiento no dista mucho, de los tipos históricamente conseguidos, como la tasa anual media de un 4,5 por ciento registrada de 1982 a 1987 y durante los años setenta. Aunque los objetivos de un crecimiento mayor fijados por el Gobierno para los años sucesivos pueden parecer excesivamente optimistas, la posibilidad de que Burkina Faso logre avances constantes de los ingresos per cápita a medio plazo no parece inalcanzable.

Conclusiones

Burkina Faso se ha empeñado en reformar su economía y sentar las bases de un crecimiento económico a largo plazo y sostenido. Dado el alto grado de dependencia del país de la agricultura, las reformas en este sector constituyen un elemento crucial de los esfuerzos de ajuste, ya que no cabe duda de que por muchos años la agricultura seguirá todavía aportando la principal contribución al crecimiento eco-

AFRICA SUBSAHARIANA



nómico y a las posibilidades de supervivencia de la población.

A pesar de su extrema pobreza y de su exigua base de recursos, Burkina Faso cuenta con varias bazas de carácter político y social que justifican el optimismo por lo que se refiere a los años venideros. El país ha llevado a cabo una ordenación económica seria y creíble que, entre otras cosas, le ha impedido sumirse en desequilibrios macroeconómicos persistentes de la magnitud de los que han registrado muchos otros países africanos en desarrollo. Esta tradición se caracteriza por la reconocida integridad en la gestión de los asuntos públicos y el hecho de que la corrupción, un fenómeno generalizado en otras partes, se admite que es marginal en Burkina Faso. Esta tradición debiera sólo verse reforzada aún más por el establecimiento en 1991 de instituciones democráticas. El país tiene igualmente un pasado de desarrollo participativo basado en la colaboración de la comunidad, del que ha surgido un fuerte movimiento de asociación. Todo ello va acompañado de un gran compromiso por los objetivos sociales en los esfuerzos de desarrollo y de la atención igualmente intensa que se viene prestando a la protección del medio ambiente.

El desarrollo a largo plazo del país dependerá de que se superen algunas dificultades graves. Entre otras destacan sobre todo las limitaciones medioambientales y el grado todavía pobrísimo de desarrollo humano en cuanto a niveles de enseñanza general y de acceso a servicios de salud suficientes. Esto último parece un factor determinante para el desarrollo, no obstante los avances que ya se han realizado desde la independencia. Unos constantes esfuerzos resueltos en materia de reforma económica y de desarrollo humano, con especial atención al desarrollo agrícola y rural, encierran la clave de un crecimiento económico sostenido a largo plazo. Burkina Faso, en la realización de estos esfuerzos, necesita el pleno apoyo de la comunidad internacional.



ASIA Y EL PACIFICO

RESUMEN REGIONAL

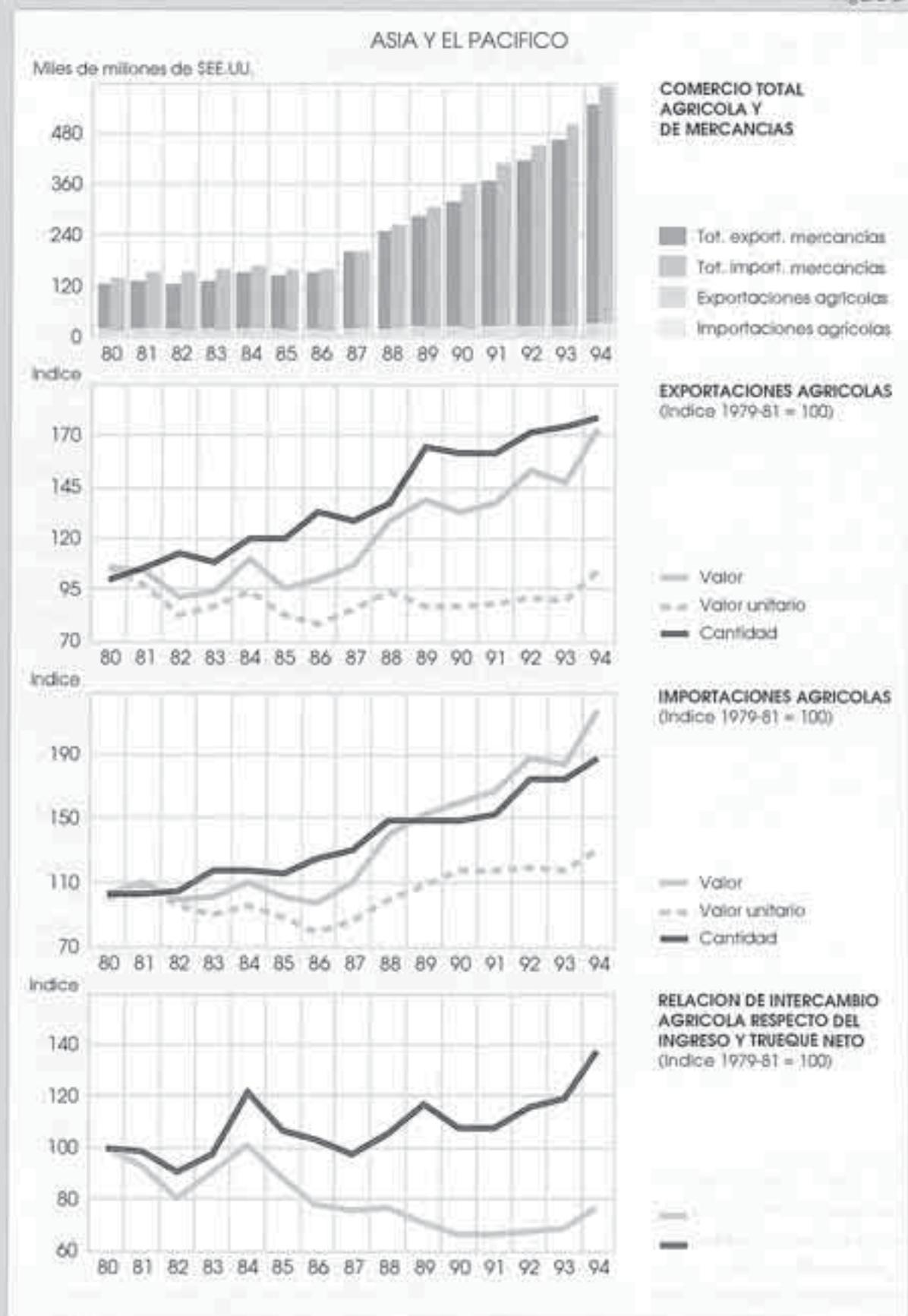
Principales acontecimientos económicos

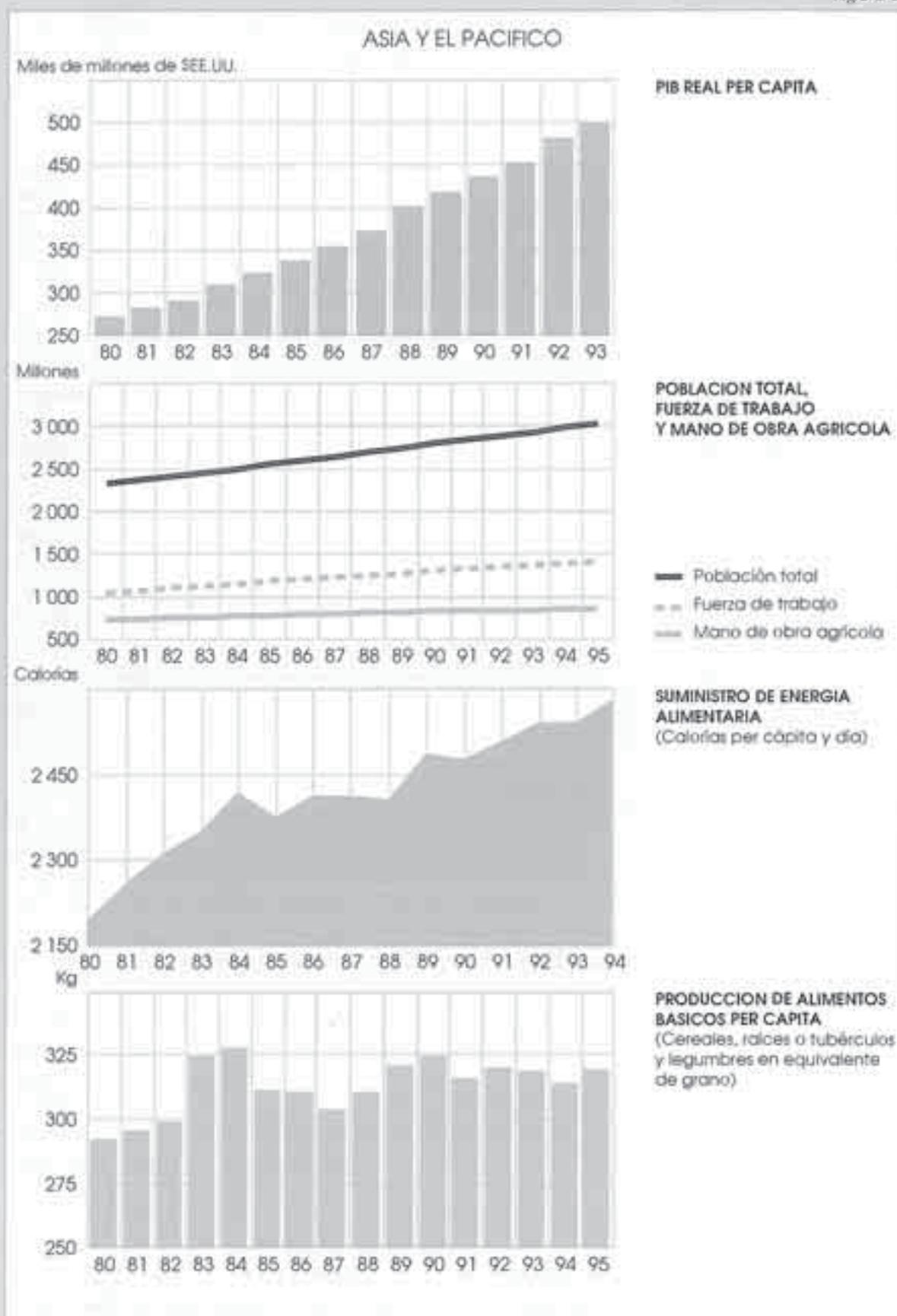
En 1995, los países de Asia y el Pacífico en desarrollo superaron de nuevo a todas las demás regiones con un crecimiento económico del 7,9 por ciento, algo menos del 8,2 por ciento alcanzado en 1994. La expansión económica en la República Popular de China descendió a una cifra todavía alta del 10,2 por ciento, y en la India bajó ligeramente hasta el 6,2 por ciento. Las economías de reciente industrialización de Hong Kong, República de Corea, Singapur y provincia china de Taiwan siguieron reestructurando sus economías y perfeccionando sus tecnologías industriales ante la subida de los costos de la mano de obra, y como grupo consiguieron un crecimiento algo mejor que en 1994. Todos los países del Asia sudoriental registraron una aceleración en la expansión de su producción, incrementándose el promedio subregional del 7,8 por ciento en 1994 al 7,9 por ciento en 1995, debido en gran parte a la pujanza de la actividad económica en Malasia, Viet Nam y Tailandia. El crecimiento general en Asia meridional se mantuvo constante, bajando en Bangladesh, India y Viet Nam pero acelerándose en Pakistán. Se prevé que el crecimiento regional siga siendo fuerte pero que baje al 7,1 por ciento en 1996 y al 7,3 por ciento en 1997²⁰.

Los países asiáticos en desarrollo han experimentado una expansión rápida de las exportaciones desde aproximadamente mediados de los años setenta. Sus tasas de crecimiento por lo que se refiere a las exportaciones y a los ingresos han superado siempre las tasas globales y las de otras regiones en desarrollo. Como grupo, los países asiáticos en desarrollo han triplicado casi su cuota de las exportaciones mundiales. Desde 1979, el comercio intrasiático, con exclusión del realizado con Japón, se ha multiplicado por más de ocho y ha pasado del 21 por ciento de las exportaciones de los países asiáticos en desarrollo a más del 35 por ciento. Cuando se incluye a Japón, casi la mitad de las exportaciones de Asia son intrarregionales.

Una mayor integración del mercado y una más vasta liberalización del comercio favorecen la transferencia de técnicas, la especialización basada en las ventajas comparativas y las mejoras de los precios de los recursos y su administración. La liberalización de los regímenes de inversiones extranjeras ha contribuido a grandes aumentos en las

²⁰ Las tasas y proyecciones de crecimiento económico se basan en el Banco Asiático para el Desarrollo. 1996. *Asian Development Outlook 1996 and 1997*.





ASIA Y EL PACIFICO



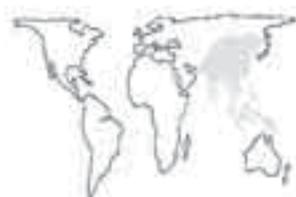
corrientes de inversiones directas extranjeras, especialmente las que van a parar a Asia oriental. Junto con las inversiones nacionales, estos esfuerzos de liberalización y las consiguientes entradas de inversiones extranjeras han seguido favoreciendo un crecimiento fuerte iniciado por las exportaciones. La tendencia hacia un mayor intercambio y sobre todo a un mayor comercio intrasiático seguirá probablemente impulsando el crecimiento económico de la región.

En los 15 años últimos, la economía de China ha sido pujante, con un crecimiento anual medio del PIB del 9,4 por ciento y una incidencia decreciente de la pobreza. La economía se ha abierto y ha atraído una gran cantidad de inversiones directas extranjeras. Las exportaciones de mercancías han crecido rápidamente en porcentaje del PIB. La desaceleración progresiva del crecimiento económico en China, que comenzó en 1994, prosiguió a todo lo largo de 1995 y se prevé que persista durante los dos años próximos. Las inversiones se mantuvieron elevadas, situándose en el 19,5 por ciento del PIB en 1995, las exportaciones de mercancías crecieron a un 23 por ciento y la inflación bajó considerablemente, pero en su 14,8 por ciento actual sigue siendo la mayor entre las principales economías de la región. La reforma del sector empresarial de propiedad estatal sigue siendo una prioridad de importancia crucial.

En la India, la liberalización económica ha sido mucho más reciente y los resultados más modestos. En 1995 el crecimiento continuó siendo sustancial con un 6,2 por ciento pues lo favorable de la situación meteorológica dio lugar a un aumento de la producción agrícola. La tasa de inversiones aumentó al 24 por ciento del PIB, reflejando tanto las expectativas optimistas como la continuación del programa de liberalización y prosiguió también la consolidación fiscal. El crecimiento de las exportaciones se mantuvo, cifrándose en el 21 por ciento, encabezado por los productos agrarios, los tejidos, prendas de vestir y artículos electrónicos. La liberalización económica ha dado lugar a un aumento de las importaciones de bienes de capital.

El crecimiento en las economías de reciente industrialización fue algo mayor en 1995 que en 1994, aunque se prevé que reducirá su ritmo en 1996 y 1997. Dada la pujanza de exportaciones tan sustanciales y de los gastos masivos de los gobiernos en infraestructura, Hong Kong creció a un 4,6 por ciento en 1995 y se prevé que seguirá haciéndolo a un ritmo aproximadamente idéntico en 1996 y 1997. La República de Corea amplió su recuperación económica desde 1994 hasta 1995 con un 9,2 por ciento de crecimiento encabezado por el sector industrial. Su producción agrícola creció a un 6,1 por ciento en 1995. En Singapur, el crecimiento bajó de unas tasas de dos cifras en 1993 y 1994 al 8,9 por ciento en 1995.

ASIA Y EL PACIFICO



Las economías del sudeste asiático comparten retos macroeconómicos análogos, así como un rápido crecimiento y altas tasas de inversión, aunque muestran una mayor diversidad en los niveles de vida y en los grados de desarrollo. El crecimiento económico en Indonesia aumentó marginalmente llegando al 7,6 por ciento en 1995, sobre la base de una expansión rápida en los sectores industrial y de servicios y de las inversiones privadas favorecida por la continuación de grandes inversiones directas extranjeras. La escala de las exportaciones indonesias se ha ampliado considerablemente en estos últimos años y la cuota parte de las exportaciones manufacturadas con respecto a las exportaciones totales ha pasado del 14,8 por ciento en 1980 al 78,3 por ciento en 1995, al propio tiempo que han bajado los porcentajes correspondientes a la agricultura y al petróleo y al gas. La economía de Malasia ha crecido al 9,3 por ciento con una mejora de los resultados agrícolas y una fuerte expansión industrial. La recuperación de la economía de Filipinas, que comenzó en 1992, y continuó en 1995 con un 4,8 por ciento de crecimiento, se debió a que la estabilidad política, una prudente gestión macroeconómica, la suavización de algunas limitaciones infraestructurales (especialmente la energía) y las reformas estructurales ayudaron a mejorar la confianza del sector público y las inversiones. En Tailandia la economía creció a un 8,6 por ciento en 1995, sólo un poco menos que en 1994. En Viet Nam, el crecimiento del PIB alcanzó el 9,5 por ciento en 1995, tras un aumento del 8,8 por ciento en 1994, que estuvo encabezado por el sector industrial.

Los países de Asia meridional siguen dependiendo del sector primario para su actividad económica y la generación de exportaciones, y comparten un crecimiento de los ingresos por persona relativamente más bajo. A pesar del estancamiento sufrido en la agricultura, el fuerte crecimiento del sector industrial en Bangladesh mantuvo el crecimiento económico general en un 4,1 por ciento en 1995 y se prevé que los buenos resultados de las pequeñas empresas privadas sigan siendo el motor principal de crecimiento. El aumento real del PIB en Pakistán se mantuvo en el 4,7 por ciento, fundamentalmente como resultado de la mala cosecha de algodón. El crecimiento del PIB en Sri Lanka siguió siendo constante en 1995 con un 5,6 por ciento, pero unas reformas de amplio alcance en el comercio y un entorno de política industrial favorable ofrecerán siempre campo para las exportaciones y la expansión del sector industrial y los servicios auxiliares. Los principales problemas con que se enfrenta Asia meridional son los de si podrán sostenerse las realizaciones recientes en la estabilización macroeconómica y reforma estructural, y si se van a llevar a cabo ulteriores esfuerzos de liberalización y mejoras de la infraestructura de transporte.

ASIA Y EL PACIFICO

**Resultados y problemas del sector agrícola**

En China, el descenso en 1994 de la producción agrícola se invirtió pasando a un 4 por ciento de crecimiento en 1995, previéndose que aumente a un 4,5 por ciento en 1996, sobre todo de resultados de unos mayores incentivos ofrecidos por el Gobierno. Incluso así, los precios de los cereales siguieron aumentando en la primera mitad de 1995. Se volvieron a introducir cupones de cereales en algunas ciudades grandes y medianas para procurar que los grupos de bajos ingresos tuvieran acceso a los alimentos. En general, el sector agrícola, que va a la zaga, requiere ulteriores estímulos, no sólo para cubrir unas necesidades crecientes de alimentos sino también para corregir el desnivel de ingresos cada vez más pronunciado entre las zonas rurales y las urbanas. El noveno plan quinquenal ha puesto de relieve la necesidad de la conservación de las tierras de labranza, mayores inversiones de capital en agricultura y un mayor empleo de técnicas modernas para generar rendimientos.

Partiendo de la reciente coyuntura, el Gobierno de la India elevó los precios de sustentación mínimos de 1994-95 para el trigo y la cebada en un 3-4 por ciento, y los de los demás cereales en un 8-10 por ciento. Con una reserva de cereales a niveles sin precedentes, aumentó la presión por exportar. Por consiguiente, en el frente comercial el Gobierno adoptó ulteriores medidas para fomentar las exportaciones de cereales, suprimiendo el precio mínimo de exportación para el trigo duro, fijando un cupo de exportación de 500 000 toneladas en 1994-95 para el trigo común, y elevando ese contingente para 1995-96 a 2,5 millones de toneladas. Han quedado liberadas las exportaciones de arroz de las restricciones que existían desde finales de 1994, mientras que los cupos de exportación de 1994-95 en la cuantía de 50 000 toneladas tanto para el maíz como para el sorgo y el mijo se mantuvieron al mismo nivel aproximado del año anterior. Los esfuerzos para aumentar las exportaciones de productos agrícolas de valor añadido y de valor superior, como medio para trasladar los beneficios del proceso de liberalización a las zonas rurales, sigue registrando éxitos con un aumento de las exportaciones de frutas y hortalizas frescas, de carne y preparados de carne, de frutas y zumos (jugos) elaborados, otros alimentos transformados y productos de la floricultura.

La producción agrícola en Indonesia creció un 2,5 por ciento, recuperándose de sus malos resultados provocados por las inundaciones y la sequía en 1994. Se bajaron o suprimieron los aranceles de importación sobre el maíz, sorgo y cebada. La producción de arroz se benefició de una elevación de los precios de sustentación al arroz cáscara y de la introducción de variedades resistentes a la sequía, mientras que el Gobierno anunció un programa de 900 millones de dólares para mejorar el riego

ASIA Y EL PACIFICO



con destino a la producción de arroz en más de un millón de ha. Con el fin de aumentar las compras de arroz se introdujeron precios de compra superiores, normas de calidad para la compra no tan rígidas y un aumento de los subsidios de transporte.

El sector agrícola en Malasia mejoró sus resultados en 1995, debido en gran parte a la pujanza de los sectores del aceite de palma, de los aprovechamientos forestales y de la ganadería (sobre todo de la avicultura) y como resultado de una mejora de los precios de exportación. Siguió aumentando mucho la superficie dedicada a la producción de frutas. El precio de la harina de trigo se mantuvo congelado durante 1994-95 por cuarto año consecutivo. Dado que 1995 es el último año del Sexto Plan de Malasia (plan quinquenal), en el Séptimo Plan, en 1996, se esperan grandes cambios en la política agrícola.

La producción agrícola en Filipinas sufrió las consecuencias del mal tiempo y de los tifones en el tercer trimestre de 1995, lo que probablemente repercuta de modo desfavorable en los resultados agrícolas del ejercicio de 1996. Con un crecimiento anual de la población del 2,4 por ciento, una limitada disponibilidad de tierras para la labranza y un ulterior crecimiento económico y liberalización del comercio según se prevé, es probable que las importaciones agrícolas aumenten rápidamente. Los precios internos del arroz, maíz y azúcar aumentaron por lo menos en el doble de los precios mundiales en 1995, obligando al Gobierno a permitir grandes importaciones de esos productos tan sensibles. En 1996 puede haber cambios importantes puesto que gran parte de la producción agrícola filipina (fuera del arroz) que antes estaba protegida va a quedar expuesta al juego de las fuerzas del mercado mundial al aplicarse en el país los compromisos en materia de acceso de la Ronda Uruguay.

El sector agrícola en Tailandia creció en torno al 3 por ciento en 1995 previéndose un crecimiento análogo en 1996. Han seguido aumentando los ingresos agrícolas como resultado de la conjunción de precios rígidos para los productos primarios con un aumento de la productividad, al propio tiempo que el auge constante en el sector industrial fomenta el consumo en las zonas urbanas. Se han elevado los cupos de importación para el maíz y el arroz, mientras que se aplicó un subsidio de comercialización a favor de los exportadores de arroz. En 1995, el Gobierno amplió el alcance de su plan de subsidios de semillas para promover la expansión del empleo de semillas de arroz híbrido y de alto rendimiento. El gabinete aprobó también un proyecto para crear el primer mercado del país de futuros de productos básicos.

En Viet Nam, el sector agrícola creció más lentamente que el industrial, pero aún así lo hizo a un 3,5 por ciento. Es probable que las ulteriores ganancias del sector sean máximas en los cul-

ASIA Y EL PACIFICO



tivos industriales donde seguirán aprovechándose los incentivos a la exportación. Nuevas políticas fiscales sobre utilización de las tierras agrícolas, junto con el reconocimiento de los derechos de transmisión de la tierra ejercerán un impacto positivo en el aprovechamiento eficaz de las tierras agrícolas.

En Bangladesh, las malas condiciones meteorológicas limitaron la producción agrícola, sector que contribuye a más de una tercera parte de la producción total. El Gobierno congeló los precios mínimos de sostenimiento en 1994-95 tanto para el arroz cáscara como para el trigo. Una escasez de fertilizantes durante el cultivo *boro* de la temporada seca, a raíz de una decepcionante cosecha principal de arroz *aman*, dio lugar a un crecimiento del sector agrícola de sólo un 0,2 por ciento en 1995, bastante por debajo incluso del crecimiento relativamente estancado del 1,8 por ciento de estos últimos años. El descenso de la producción agrícola quedó compensado en gran parte por un fuerte crecimiento de la agricultura no comercial, especialmente de los sectores de la pesca y de la ganadería.

El Gobierno de Nepal adoptó un plan prospectivo agrícola en mayo de 1995, en el que se solicitan inversiones sustanciales en riego, empleo de fertilizantes y obras de infraestructura rural.

En Pakistán, el malogro de la cosecha de algodón por tercer año consecutivo ha mantenido bajo el crecimiento del PIB y podría poner en peligro la estabilidad económica.

Las compras estatales de arroz cáscara en Sri Lanka han sido mínimas en estos últimos años, pues los precios del mercado han superado generalmente el precio mínimo de sustentación, aunque a raíz de una cosecha excelente de arroz en 1994 y a una bajada de la demanda de este cereal, la Junta de Comercialización del Arroz intervino para adquirir un 10 por ciento de la cosecha y el Gobierno aplicó aranceles temporales a la exportación. Entretanto, a principios de 1995 se levantó la prohibición a las importaciones de harina de trigo. No se prevé que los precios de los productos del té, caucho y coco vayan a aumentar mucho en los próximos dos años, lo que tendrá un efecto desfavorable en el sector agrícola.

Problemas y perspectivas para la agricultura regional

El rápido crecimiento económico en la mayoría de los países del Asia oriental se ha producido con un costo ecológico elevado. En las zonas urbanas, son comunes la contaminación y la congestión. En el Asia rural, la deforestación o desertificación, el agotamiento del manto de aguas freáticas o la contaminación, la salinidad del suelo en las zonas de regadío, la pérdida de diversidad biológica y la erosión son algunos de los problemas que ponen en peligro la productividad agrícola. Sigue sin tenerse una idea clara del grado en que todo ello son males

ASIA Y EL PACIFICO



necesarios del desarrollo, y en la mayoría de los países se está aplicando una decisión poco consciente de retrasar la protección del medio ambiente o su mejora hasta que se consiga un cierto nivel futuro no especificado de desarrollo. El hecho de que la protección ecológica sea mucho más barata y fácil que la rehabilitación es objeto de escasa atención dentro del afán por un crecimiento de los ingresos.

La extensión de la pobreza en Asia y la complejidad de las interacciones entre pobreza y medio ambiente hace difícil predecir los efectos ecológicos del crecimiento de los ingresos. Al aumentar los ingresos existen posibilidades de un mayor alivio de los efectos ecológicos negativos, pero también es probable que haya un mayor consumo y despilfarro de recursos medioambientales.

El medio ambiente asiático sirve de sostenimiento a más de la mitad de la población del mundo, la mayoría de su población pobre que depende del medio ambiente rural para su supervivencia, y a una gran proporción de la diversidad biológica del mundo. En la región de Asia y el Pacífico, Australia, la República Popular de China, India, Indonesia, Malasia y Myanmar han sido clasificadas como «megadiversas» por las partes signatarias de la Convención sobre la Diversidad Biológica debido al gran número de sus especies vegetales y animales. A pesar de la pobreza y de las tasas decrecientes de fertilidad, de 1990 al 2010 los países asiáticos en desarrollo tendrán casi 1 000 millones más de nuevos consumidores que se sumarán a los que ya están poniendo a prueba la capacidad de carga de la tierra. Incluso en el año 2010, más de la mitad de la población económicamente activa de estos países seguirá estando dedicada a la agricultura, lo que supone una ulterior intensificación del uso de la tierra y del agua, con más fertilizantes minerales y plaguicidas.

Asia es ya la región con la menor disponibilidad de aguas freáticas por persona del mundo, y se prevé que esta escasez se agudizará. Al propio tiempo, la región ha experimentado un alto grado de degradación de los suelos. Tanto la demanda interna como internacional de productos agrícolas aumentará esa presión sobre el medio ambiente.

China se va a enfrentar con una demanda en rápido crecimiento de cereales para alimentación humana y para piensos, al propio tiempo que va descendiendo la base de recursos agrícolas o se va degradando, y contará con posibilidades inciertas de aumento de los rendimientos. Dada la amplia población interesada, la demanda china de importación de cereales podría superar la oferta de los mercados mundiales²¹. No obstante, estos estudios se basan por lo general en una escasa confianza en la capacidad de producción para responder a las reformas polí-

²¹ Para una de las exposiciones más alarmistas de este punto de vista, véase L.R. Brown. 1994. *Who will feed China? World Watch*, septiembre/octubre de 1994, págs. 10-19.

ASIA Y EL PACIFICO



ticas y a los mecanismos del mercado. Otros estudios más atentamente razonados expresan un mayor optimismo en el sentido de que no están en peligro los mercados mundiales de cereales (ni la producción china)²².

En las dos últimas décadas, a medida que ha aumentado la interdependencia económica y ecológica de los países en desarrollo dentro de la región de Asia y el Pacífico, así también lo han hecho sus esfuerzos de cooperación regional y subregional. Destacan entre éstos el Foro de Cooperación Económica para Asia y el Pacífico (APEC), la Asociación de Países del Asia Sudoriental (ASEAN), la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), el Foro del Pacífico Sur y la Comisión del Pacífico Sur. Entre los arreglos subregionales de cooperación de Asia figuran el Triángulo de Crecimiento de China Meridional, el Triángulo de Crecimiento Singapur-Johor-Riau, el Fomento de la Zona del río Tumen, el Triángulo de Crecimiento de Indonesia-Malasia-Tailandia, el Área de Crecimiento de la ASEAN de Brunei-Indonesia-Malasia-Filipinas Este (BIMP-EAGA) y la región del Gran Mekong. Con estos esfuerzos de cooperación se trata de fomentar el comercio intrarregional y las inversiones, así como un empleo más eficaz de los recursos en beneficio del medio ambiente. También sirven de tribuna de debate y planificación de los esfuerzos de cooperación para una agricultura y una utilización del medio ambiente sostenibles.

La mayoría de los esfuerzos de cooperación tienen como prioridad una liberalización del comercio asiático. Por ejemplo, el APEC tiene planes para la liberalización del comercio entre los miembros desarrollados para el año 2010 y entre los miembros en desarrollo para el 2020; ya están aplicándose la Zona de Libre Cambio de la ASEAN (AFTA) y se han formulado recientemente planes para un arreglo de comercio preferencial del Asia meridional entre los miembros de la SAARC. Se persigue una liberalización gradual, por lo que es probable que haya una contracción progresiva y correlativa de la producción en las industrias más protegidas y una expansión en las menos protegidas. En Filipinas, los resultados simulados apuntan a que la liberalización del mercado aumentará los niveles nacionales de contaminación causados por la producción al encauzarse ésta hacia los sectores de la tala y extracción de madera la minería y la agricultura y, dentro de la industria, a aquellas de carácter contaminante más intensivo como la elaboración de alimentos, las bebidas aromáticas y los productos madereros²³.

Las políticas comerciales pueden tener consecuencias ecológicas no pretendidas, aun cuando se apliquen para fines medioambientales. La rápida despoblación forestal ha dado lugar a prohibiciones de exportar trozas en Camboya, Indonesia, Filipinas, Tailandia y Vanuatu. Las restricciones a la exportación para

²² Véase el Recuadro 15, *Perspectivas del comercio de cereales de China*, pág. 276.

²³ P. Intal Jr. y P. Quintos. 1994. *Adjusting to the new trade and environment paradigm: the case of the Philippines*. Monografía presentada al Simposio en honor del Dr. Gelia Castillo, Quezon City, Filipinas, 27-28 de septiembre de 1994.



favorecer a la industria maderera local en Indonesia han fomentado un mayor empleo de trozas en la producción reduciendo el precio nacional de la madera, lo que da lugar a una degradación medioambiental aún mayor²⁴. Tanto es así que las propuestas procedentes de los países importadores de madera tropical más ricos para limitar las importaciones de productos madereros tropicales a fin de salvar los bosques higrofiticos pueden realmente dar lugar a un incremento de la deforestación.

Cuando están mal definidos los derechos de propiedad o cuando existe un recurso común, muchas veces se administra mal ese recurso debido a que no se paga el debido precio por su explotación. Ni siquiera la propiedad y administración por los gobiernos han sostenido los sistemas forestales sanos en gran parte de Asia; en cambio, los derechos de tenencia comunitaria privada pueden mejorar la ordenación de los bosques.

Los derechos de propiedad siguen estando mal definidos en muchas zonas de Asia y el Pacífico. Las incoherencias en el tratamiento de los ocupantes ilegales de los bosques de Tailandia han exacerbado el problema de la deforestación tanto en este país como, a través del comercio, en los países vecinos. La reforma agraria sigue siendo un problema que hay que afrontar en el desarrollo de Filipinas.

Los enfrentamientos habidos respecto de las islas Spratley, las polémicas sobre los cursos de agua que van a parar al mar del Aral y el secuestro en 1995 de buques japoneses de pesca en el Pacífico por los Estados Unidos ponen de manifiesto que no son sólo los derechos de propiedad nacionales, sino también los internacionales los que están por zanjar. A medida que crecen las poblaciones y aumenta la demanda de recursos escasos, cabe prever que aumenten las tensiones sobre la asignación de derechos de propiedad.

Los esfuerzos internacionales desplegados en varios foros asiáticos y del Pacífico en relación con las interacciones medioambientales transfronterizas abarcan toda una gama de actividades, que van desde la construcción de capacidad y reforzamiento institucional a las investigaciones biológicas, al control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, a las prohibiciones de la pesca de arrastre y a medidas para lentificar el calentamiento a nivel mundial y proteger la capa de ozono. Hay que intensificar estos esfuerzos, ante la urgencia de muchos de esos problemas, como los relativos a la seguridad alimentaria regional y mundial.

²⁴ C.A.P. Braga, 1992. Tropical forests and trade policy: the case of Indonesia and Brazil. En: P. Low, ed. *International trade and the environment*. Documento de debate del Banco Mundial N° 159, págs. 173-194, Washington, D.C.



PAKISTAN

Principales acontecimientos económicos

El entorno político ha sido un factor determinante del desarrollo económico y social de Pakistán. Largos períodos de ley marcial han estado entremezclados con frágiles coaliciones elegidas desde la creación de este Estado en 1947 cuando se separó de la India. El país ha soportado una pesada carga financiera y política por las luchas externas e internas que duran todavía. Entre los acontecimientos que han influido considerablemente en la capacidad de Gobierno figuran la separación por la que, en 1971, de Pakistán oriental se creó Bangladesh; la afluencia de hasta tres millones de refugiados afganos en busca de protección de la guerra con la ex Unión Soviética, el contrabando de drogas y otros artículos a través de las fronteras; las constantes disputas con India sobre la lealtad de Cachemira, y las tensiones entre las facciones políticas, las más recientes en Karachi y sus alrededores, que es la ciudad principal de Pakistán y su único puerto. La necesidad de gastar más de una cuarta parte del presupuesto estatal en defensa a fin de responder a esas situaciones asola a Pakistán al tratar éste de construir sus infraestructuras públicas, cumplir las exigencias de los prestamistas de realizar una reforma macroeconómica y afrontar problemas sociales y ecológicos que se van enconando.

Pakistán sigue estando entre los países más pobres del mundo, sobre todo en las zonas rurales donde vive el 70 por ciento de su población. Los ingresos reales por habitante se sitúan en 430 dólares EE.UU. (1993) a pesar de haber crecido a una tasa sólida del 3,1 por ciento anual entre 1980 y 1993. Desde 1980 no se ha llevado a cabo un censo oficial de la población, pero se estima que ésta ronda los 127 millones de personas (1995). Se ha conseguido el aumento de los ingresos per cápita a pesar de esas elevadas tasas de crecimiento demográfico, aunque no se ha evitado el aumento del número absoluto de pobres. La lucha contra el crecimiento demográfico se ha demostrado más difícil en Pakistán que en los países en desarrollo vecinos debido a la limitada capacidad económica y oportunidades de educación para la mujer. La tasa de fecundidad, del 6,2 por ciento, es la mayor de los países del mundo en desarrollo fuera de África y el Cercano Oriente. La tasa de alfabetización femenina es del 20 por ciento a nivel nacional, pero en algunas zonas rurales es aún mucho menor. Una tercera parte de las muchachas se matriculan en la escuela primaria, pero sólo un 13 por ciento prosigue sus estudios hasta la escuela secundaria. Pakistán figura clasificado en el puesto 132 de 173 países por lo que se refiere al índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, y se halla clasificado en un lugar especialmente bajo por lo que se refiere a medidas educacionales y sanitarias. La situación mate-



rial es también pobre: un 20 por ciento de la población tiene acceso a saneamiento (10 por ciento en las zonas rurales); un 80 por ciento cuenta con agua potable (45 por ciento en las zonas rurales), y sólo un 10 por ciento de las aldeas tiene electricidad. A todos estos respectos, Pakistán se halla muy por detrás de otros países asiáticos señalados por el Banco Mundial como países que se hallan en circunstancias análogas²⁵.

Las presiones de orden social y de seguridad alimentaria creadas por el crecimiento demográfico y la lenta tasa de mejora de los sistemas educacional y sanitario a disposición de los sectores pobres y de clase media de la sociedad se ciernen como grandes problemas que habrá que afrontar en la última parte de los años noventa.

Pakistán ha conseguido unas altas tasas de crecimiento económico a todo lo largo de la década de los cincuenta y principios de los sesenta como consecuencia de una afluencia de la ayuda exterior a raíz de su separación de la India; una base baja de producción en los sectores tanto industrial como agrícola, y un crecimiento del sector agrícola estimulado por las innovaciones de la revolución verde. El crecimiento general del PIB fue del 6,1 por ciento anual durante los años sesenta. Durante los años setenta, el Gobierno trató de crear condiciones idóneas para el desarrollo de la industria nacional y transformar a Pakistán de un país primordialmente pobre y agrario en una economía industrial en rápido crecimiento, empleando para ello tecnología moderna. El Gobierno intervino fuertemente en la economía para transferir recursos de la agricultura al sector industrial incipiente, que se esperaba tendría un mayor potencial general de crecimiento. Durante ese período, la producción agrícola aumentó un 3 por ciento anual, mientras que la producción industrial creció un 5 por ciento y el PIB global lo hizo en un 4,9 por ciento.

El Gobierno puso el acento en la producción sustitutiva de las importaciones con el afán de conseguir la autarquía. Entre las políticas aplicadas figuraban la nacionalización de la mayoría de las principales industrias, la imposición de altos aranceles y otras barreras al comercio para ofrecer una protección absoluta contra la competencia extranjera, el control de las corrientes de insumos, el establecimiento de controles sobre los precios y subsidios a los bienes de consumo, aumento de los salarios y desembolsos deficitarios en gran escala para proyectos de inversiones públicas.

Condiciones y tendencias macroeconómicas

Al igual que en muchos otros países en desarrollo, Pakistán tropezó con un empeoramiento de sus condiciones macroeconómicas después de los aumentos de los precios del petróleo y la

²⁵ Banco Mundial. 1993. *Pakistan: country economic memorandum, FY 1993*. Washington, D.C.

ASIA Y EL PACIFICO



recesión global sufrida en los años setenta. Al comienzo de la década de los ochenta, el déficit del Gobierno fue del 5 por ciento del PIB, el déficit por cuenta corriente del 3,5 por ciento y la deuda en proporción del PIB alcanzó el 40 por ciento²⁶. Se trazó un plan de ajuste estructural con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 1982 con objeto de corregir estos problemas y comenzar a orientar a la economía de Pakistán hacia las exportaciones y mercados más liberalizados. Se hicieron avances en la liberalización del comercio y de los pagos extranjeros, en la privatización de los bancos y de la industria, el relajamiento de las restricciones sobre inversiones (tanto nacionales como extranjeras) y en el refuerzo del sistema financiero.

A Pakistán, los donantes internacionales proporcionaron toda clase de paquetes de ayuda (véase el Recuadro 11) y se llegó a un consenso político sobre las reformas económicas fomentadas por las instituciones prestamistas internacionales. El sector macroeconómico creció por término medio un 6,3 por ciento anual durante los años ochenta, alimentando así las esperanzas de que Pakistán pudiera imitar a las economías «del tigre» del Sudeste asiático. Ese crecimiento se nutrió de dos factores no comunes a esos países. Primero, Pakistán exportaba mano de obra en grandes proporciones al golfo Pérsico y a otras partes recibiendo a su vez entre 2 000 y 3 000 mil millones de dólares anuales en ingresos repatriados. En segundo término, el país recurrió mucho a los empréstitos, lo que permitió al Gobierno gastar para domeñar cada vez más la economía. Estos elementos condujeron a un cierto desarrollo de la infraestructura física y una mejora progresiva de los ingresos. El crecimiento sectorial fue especialmente rápido en servicios, construcción y minería.

A pesar de los progresos conseguidos en determinados sectores, el cuadro macroeconómico general de Pakistán empeoró después de que se creó el programa de reformas. Para 1987, el déficit presupuestario del Gobierno había alcanzado el 8,5 por ciento del PIB, dos veces el promedio de los vecinos asiáticos de Pakistán. La deuda interna del Gobierno totalizó un 43 por ciento del PIB, con una cantidad aproximadamente equivalente de la deuda exterior. Pakistán estaba ahorrando un 13 por ciento del PIB (las medias mundiales de los países en desarrollo eran del 23 por ciento) e invirtiendo un 18 por ciento. La diferencia entre los ahorros internos y las inversiones había de recabarse de los préstamos e inversiones exteriores. Para agravar la presión sobre la balanza externa contribuía la creciente necesidad de importación de Pakistán y la contracción de las remesas de los trabajadores.

Fueron difíciles de superar las cargas que para Pakistán repre-

²⁶ El ejercicio económico de Pakistán va de julio a junio, pero las cifras de producción y presupuesto que aparecen en este informe se citan empleando sólo un año; por ejemplo, el presupuesto de 1987-88 se indica como de 1987.

RECUADRO 11

AYUDA A PAKISTAN EN VIRTUD DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA

Pakistán se ha valido de muchos tipos de paquetes de préstamos que le han facilitado donantes multilaterales. El programa ha consistido en lograr una mayor orientación al mercado, desarrollar y modernizar su infraestructura y eliminar los subsidios y la protección comercial. Entre los paquetes de préstamos han figurado los siguientes:

- Préstamo de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) por 1 600 millones de dólares EE.UU. en 1980;
- Préstamo sectorial de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para fertilizantes por 50 millones de dólares EE.UU. en 1980;
- Préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de la AIF para ajuste estructural por 140 millones de dólares EE.UU. en 1982;
- Préstamo sectorial del BIRF para energía por 178 millones de dólares EE.UU. en 1985;
- Préstamo sectorial del BIRF para el fomento de la exportación por 70 millones de dólares EE.UU. en 1986;
- Préstamo sectorial del BIRF para la agricultura por 200 millones de dólares EE.UU. en 1988;
- Préstamo del FMI para ajuste estructural por 515 millones de dólares EE.UU. en 1988;
- Préstamo del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) para la industria por 200 millones de dólares EE.UU. en 1988;
- Préstamo sectorial del BIRF para la industria financiera por 200 millones de dólares EE.UU. en 1988;
- Préstamo sectorial del BIRF para la energía por 250 millones de dólares EE.UU. en 1989;
- Préstamo sectorial del BASD para la agricultura por 200 millones de dólares EE.UU. en 1989.

El BIRF y la AIF son los organismos del Banco Mundial en materia de préstamos.

Fuente: Qureshi, Instituto Pakistán de Economía del Desarrollo, 1995.

ASIA Y EL PACIFICO



sentaba su engorroso aparato de planificación y sus políticas industriales de signo proteccionista. No habían aparecido las condiciones macroeconómicas fundamentales para un crecimiento sostenido. Comenzaron a evidenciarse las dificultades por lo que se refiere a los componentes fundamentales de la economía, así como un deterioro social. El sector industrial estaba orientado fuertemente a la elaboración de productos básicos y el sector agrícola carecía de la base infraestructural de investigaciones necesaria para mantener el crecimiento de la productividad. Tanto la industria como la agricultura dependían de un sistema complejo de insumos intervenidos por el Estado y de una infraestructura carente.

En estos últimos años se ha asistido a un rápido crecimiento de la oferta monetaria, lo que ha incrementado las presiones inflacionarias y disminuido la confianza en la gestión del Gobierno. La tasa de inflación se mantuvo en una cifra durante la mayoría de la década de los ochenta, pero ha pasado a ser de dos cifras, rondando el 16 por ciento e incluso más en el periodo que va de principios a mediados de la década de los noventa. La rupia pakistani se ha depreciado de forma continua en un 52 por ciento entre 1980 y 1992, desde que se adoptó en 1982 su flotación dirigida; volvió a ser devaluada en 1993 y 1995 como consecuencia de las elevadas tasas de inflación interna.

En 1988 se estableció un programa renovado FMI/Banco Mundial de ajuste estructural, y lo propio se hizo en febrero de 1994 con los objetivos generales de mejorar la tasa de crecimiento del PIB, reducir el déficit fiscal, conseguir la plena convertibilidad de la moneda y bajar el déficit por cuenta corriente. El Banco Mundial también ha instado a una ulterior liberalización y privatización de la economía, con más inversiones en servicios sociales e infraestructura en materia de transportes, comunicaciones, riego y energía. Además, con un Programa de acción social financiado con 200 millones de dólares EE.UU. del Banco Mundial y con el apoyo bilateral de otros donantes se pretende subsanar algunas de las deficiencias de Pakistán en los sectores tan importantes de los recursos sociales y humanos. El programa se centra en enseñanza básica, cuidados primarios de salud y necesidades nutricionales, planificación demográfica y abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Cuando ya se llevan recorridas dos terceras partes del camino de este programa se ven evidentemente algunos avances en las principales variables macroeconómicas. El déficit presupuestario se ha reducido al 5,5 por ciento del PIB en 1994, los gastos totales han bajado al 20 por ciento del PIB en 1994 y el déficit por cuenta corriente se ha cortado casi en la mitad descendiendo al 3,6 por ciento del PIB. Han mejorado ligeramente las tasas

ASIA Y EL PACIFICO



de ahorro y de inversión. Aunque se han hecho algunos avances, éstos han sido mas lentos de lo esperado. Los gastos en concepto de intereses y por defensa siguen siendo elevados y el servicio de la deuda se lleva un 34 por ciento de los ingresos por divisas. En el último año se ha impuesto un grado mayor de urgencia pues el FMI ha amenazado con retirar su ayuda financiera a menos que se implanten nuevas reformas. Como consecuencia de ello, ha habido recientes aumentos de precios en artículos alimenticios esenciales y en electricidad al tratar el Gobierno de reducir su déficit cortando los subsidios y demás gastos.

Importancia del sector agrícola

El sector agrícola es de importancia decisiva desde un punto de vista social y económico en Pakistán. Aporta todavía una cuarta parte del producto económico del país, contribuye a un 50 por ciento de los puestos de trabajo y a un 13 por ciento de las exportaciones. La agricultura es también el único empleador importante de la mujer, pues ésta aporta el 16,5 por ciento de la mano de obra retribuida en el sector agrícola. Es el motor principal de la economía, como se demostró en 1993 cuando graves inundaciones y un virus del algodón causaron conjuntamente un 5,3 por ciento de descenso en la producción agrícola y aminoraron el crecimiento general del PIB al 1,9 por ciento respecto del 7,8 por ciento del año anterior. Un 60 por ciento del producto industrial de Pakistán procede de la transformación de los productos agrícolas y un 70 por ciento de sus exportaciones consisten en prendas de vestir y tejidos.

Pakistán cuenta con un magnífico clima y dispone de una base de recursos naturales para la agricultura. Veranos tan cálidos e inviernos moderados permiten dos temporadas de cultivo de muchos productos, y la topografía de gran parte del país ofrece buenas condiciones para cultivar una variedad de productos agrícolas. De los 31 millones de ha de que se dispone para la labranza, en la actualidad se cultivan 22 millones.

La producción agrícola creció en un 3,0 por ciento aproximadamente al año entre 1970 y 1995, pero ha sido muy variable de un año a otro. Esta variabilidad se debe a factores como inundaciones, plagas y enfermedades, incertidumbre en los suministros de insumos y degradación de los recursos. Son problemas que han de afrontarse con relativa rapidez para que la agricultura de Pakistán pueda seguir siendo viable como fuente de alimentos para su población y fuente de materias primas para la industria.

Una de las características principales del sector agrícola de Pakistán es el nivel desigual de desarrollo que exagera la inestabilidad producida por la inestabilidad atmosférica y crea am-

ASIA Y EL PACIFICO



plias lagunas de productividad dentro del sector. La agricultura está atravesando todavía por un periodo de transición de los métodos tradicionales de producción a los modernos. Los expertos de la administración estiman que un 25 por ciento de los agricultores siguen empleando métodos tradicionales como arados tirados por bueyes o manuales, un 55 por ciento utilizan mezclados los métodos tradicionales y los modernos y el 20 por ciento restante han adoptado técnicas y equipos modernos. Al mismo tiempo, esto tiene repercusiones en el costo de producción y, por lo tanto, en el nivel de los precios de sostenimiento practicados por el Gobierno; el grado de tecnología agrícola influye en la elección de cultivos que hace el agricultor, en la vulnerabilidad de éstos a las plagas y enfermedades, en los rendimientos agrícolas y ganaderos y desde luego en los ingresos.

En el Cuadro 4 figuran las tendencias pasadas y recientes por lo que se refiere a superficie, producción y rendimientos de los cultivos principales.

Pakistán es un país casi autosuficiente en la mayoría de los productos agrícolas y ganaderos, aunque su demanda de importación de trigo, aceites comestibles, azúcar y té va en aumento. En el Cuadro 5 aparecen las importaciones de los principales productos agrícolas. La cuota parte del PIB aportada por la agricultura ha ido bajando gradualmente del 53 por ciento en 1974 al 24 por ciento actual. Sin embargo, es de gran importancia para la macroeconomía de Pakistán pues proporciona materias primas al sector industrial en crecimiento y aporta ingresos esenciales por sus exportaciones.

Además de la contribución que hace la agricultura a la macroeconomía del país hay algunos productos agrícolas que son importantes por motivos sociales y políticos. El trigo consumido en forma de pan es el elemento más importante de la alimentación pakistaní, pues aporta casi la mitad de las calorías totales que se consumen en el país. El Gobierno sigue dando subvenciones para mantener bajos los precios de la harina de trigo, incluso cuando ello suponga importar trigo en los años agrícolas malos. En 1994, el Gobierno gastó unos 14,4 millones de dólares EE.UU. para subvencionar la venta a precios bajos de trigo importado, lo cual representa un 40 por ciento de las subvenciones totales para trigo. Las importaciones de trigo en 1995 ascendieron sólo a unos 0,2 millones de toneladas debido a una fuerte cosecha de trigo, pero es necesario todavía afrontar problemas estructurales del sector para que Pakistán pueda evitar un aumento de la demanda de importación.

La producción de alimentos por persona ha crecido a una media del 1,2 por ciento anual desde 1979, lo que apenas cubre las necesidades de su población cada vez mayor. Un 40 por ciento de los niños menores de cinco años sufren todavía

ASIA Y EL PACIFICO



CUADRO 4

Variación anual media en superficie, producción y rendimiento de los principales cultivos, 1947-88 y 1990-94

	Superficie		Producción		Rendimiento	
	1947-88	1990-94	1947-88	1990-94	1947-88	1990-94
Trigo	1,68	0,62	2,35	1,24	4,02	0,63
Arroz	2,35	1,15	4,52	7,00	2,17	5,82
Azúcar	3,79	2,89	4,53	7,28	0,74	4,26
Algodón	1,94	0,61	0,14	-5,78	2,21	-6,36

CUADRO 5

Importaciones de los principales productos agrícolas, 1993

	Cantidad	Valor
	(miles de toneladas)	(millones de \$EE.UU.)
Aceites comestibles	1 131	491
Trigo	1 408	240
Té	112	182
Legumbres	154	44
Azúcar	48	15

malnutrición. El consumo de grasa por habitante va creciendo y la nutrición de adultos cubre los niveles mínimos, aunque el consumo de proteínas y calorías se ha mantenido estancado desde 1989. El consumo de productos lácteos y de frutas es insuficiente, aunque la población rural tiene mejor acceso a la leche de búfala y a los cereales que los habitantes de las ciudades; éstos, en cambio, consumen más carne. La leche y la mantequilla de búfala son especialmente importantes para la alimentación de la población rural pobre, y tienen un contenido mayor de grasas que la leche de vaca por lo que aportan una porción sustancial de la ingesta alimentaria.

Otros productos agrícolas importantes son los ganaderos y los lácteos, el arroz, el azúcar y la semilla de algodón. Aunque los cultivos predominan en el sector agrícola, el ganado contribuye a un 33 por ciento de la producción agropecuaria. Productos agrícolas de menor importancia en Pakistán son las legumbres, las frutas, las hortalizas, el pescado y los productos forestales.

ASIA Y EL PACIFICO



El algodón desempeña un papel importante para la adquisición de divisas en Pakistán al proveer a la gran industria productora de tejidos. La producción alcanzó su cota máxima en 1991 con 12,8 millones de balas pero en estos últimos años ha sufrido los efectos de las inundaciones y luego una grave infestación por el virus del algodón que el gobierno está tratando todavía de eliminar. El Gobierno ha tenido dificultades a la hora de afrontar los problemas causados al sector por las plagas. Se ha intentado introducir variedades de semillas más resistentes y plaguicidas en el momento oportuno pero sin éxito. Aunque el algodón de Pakistán es barato en los mercados de exportación, su calidad no es alta por lo que el sector tiene que hacer frente a la competencia creciente de la India, China y Tailandia.

La escasez de algodón en rama ha afectado a las manufacturas. La cosecha de algodón ascendió a 8,6 millones de balas en 1994 y Pakistán se vio obligado a importar una pequeña cantidad. La capacidad conjunta de las 1 100 hilanderías y de las 1 200 prensas es de unos 12 millones de balas anuales. Los precios internos del algodón son elevados pero los precios internacionales aún mayores han impedido a las empresas importar suficientes cantidades para mantener en funcionamiento ese mercado. Ha habido muchos cierres temporales de fábricas y algunas empresas han negociado un aumento de los precios de sus productos acabados.

Intervención estatal en el sector agrícola

Al igual que otros sectores de la economía, la agricultura en Pakistán ha estado supeditada a un elevado grado de influencia y de intervención gubernamentales. Se ha utilizado toda una serie de políticas específicas para el sector, así como comerciales y macroeconómicas en el empeño de mantener bajos los precios al consumo, lograr la estabilidad de los precios al agricultor y servir de apoyo a las industrias fabriles agrícolas. Los precios agrícolas en Pakistán se han fijado tradicionalmente por debajo de los precios mundiales y se han mantenido mediante barreras al comercio. Desde 1988, el Gobierno ha multiplicado sus esfuerzos por liberalizar, privatizar y aumentar las exportaciones. Las reformas económicas se han centrado en la eliminación de los controles de precios y cupos y de algunas de las rigideces causadas por la intervención en el transporte y la distribución. Se han hecho avances por eliminar progresivamente los subsidios y destinar una mayor proporción de los mismos al consumidor más bien que al agricultor.

Sin embargo, el Gobierno sigue siendo un elemento importante en la economía, tanto a través de su intervención directa como por la falta de capacidad del sector privado para sustituir-

ASIA Y EL PACIFICO



lo en las funciones necesarias. De todas las inversiones hechas en el sector agrícola, el Estado ha contribuido con un 33 por ciento en 1994, mientras que el sector privado ha aportado el resto. La proporción estatal viene aumentando desde mediados de los años ochenta debido a que el sector no ha conseguido hacerse cargo de algunas de las actividades del Gobierno. Aún con las reformas recientes, muchos precios se mantienen fijos y las autoridades provinciales ponen a menudo controles cuando se percatan de que hay poca oferta de productos. La política de sustentación de los precios de los productos principales continúa siendo un instrumento importante para determinar la asignación de recursos y los niveles de producción.

La Comisión de Precios Agrícolas recomienda precios de sustentación para todos los principales productos agrícolas (trigo, arroz, algodón, caña de azúcar, frijol mungo, semillas oleaginosas no tradicionales, papas y cebollas) cada año antes de la temporada de la siembra. La finalidad que se persigue al fomentar la producción es proteger a los agricultores contra los aumentos de gastos. Al establecer precios recomendados, la Comisión estudia la situación del mercado interno e internacional, las tendencias de la productividad, el costo de la producción y las posibilidades de sustitución de cultivos, así como los objetivos de producción que fija el Ministerio de Agricultura. Por lo que respecta a la sustentación de los precios del trigo, la Comisión también tiene en cuenta los efectos de cualquier variación de precios en los presupuestos del consumidor y en el nivel general de precios.

Los precios de sustentación sirven de garantías mínimas pero pueden terminar siendo los precios que en el mercado encuentren los agricultores debido a la rigidez y al poder comercial del Gobierno para proporcionar insumos y comprar productos del sector. Por ejemplo, los agricultores disponen por lo general de poca capacidad de almacenamiento y venden a veces sus productos al Gobierno al tiempo de la recolección cuando los precios son bajos antes de correr el riesgo de sufrir pérdidas por averías. Por término medio, el Gobierno compra el 20 por ciento de la producción de trigo cada año y la revende a los molinos harineros.

Además de los precios de sustentación a disposición de los agricultores, la administración sigue interviniendo para fijar algunos precios al consumo y los precios de factores de producción. Tanto el trigo como los aceites comestibles están subvencionados al consumo. Los precios del trigo se han mantenido bajos en relación con los precios de importación, y lo propio vale de otros cereales. Gran parte del beneficio de ese trigo barato lo obtienen los productores extranjeros y los industriales harineros, más bien que el consumidor. Esto se debe a que el

ASIA Y EL PACIFICO



precio del trigo recibido por el agricultor está en función de las decisiones del Gobierno sobre las cantidades que se importarán. Este precio ha aumentado mucho más lentamente que los precios de la harina consumida por los molinos.

Los subsidios sobre plaguicidas y semillas se han ido eliminando progresivamente, pero siguen manteniéndose los relativos al agua, el crédito y la electricidad. En 1995, se restablecieron los subsidios para los fertilizantes. El funcionamiento y el mantenimiento del sistema de riego ha de pagarse con los cánones cobrados según extensión, pero son los agricultores los que tienen que sufragar los gastos de capital del sistema de riego. A los agricultores propietarios de por lo menos 5 ha de tierra se les dan subvenciones para la instalación de pozos entubados; el Gobierno también participa de lleno en la provisión de créditos al sector, determinando su asignación y los tipos de interés que se aplican a los préstamos agrícolas así como sus condiciones.

Se ha reducido el nivel general de aranceles y de restricciones al comercio (bajando en 1995 al 65 por ciento el tipo arancelario máximo, que se reducirá otro 35 por ciento para 1997), pero se recurre a distorsiones de los precios comerciales para ayudar a cubrir las necesidades internas. Una demanda creciente de semillas oleaginosas comestibles ha dado lugar a la imposición de un arancel a la importación pues el Gobierno espera poder fomentar la producción nacional; también la industria azucarera está protegida mediante aranceles a la importación. Se subvencionan las importaciones de trigo y, hasta hace muy poco, se gravaban las exportaciones de arroz y algodón como medio para obtener ingresos para las arcas del Estado. Se ha impuesto un arancel especial al algodón durante 1994 debido al déficit nacional.

El problema de la productividad

La intervención estatal general ha impedido el fomento del sector agrícola en Pakistán. Este sector ha conseguido un fuerte desarrollo y se ha mantenido a la altura de la demanda debido a condiciones naturales favorables y a una abundante mano de obra agrícola que trabaja en condiciones económicas y sociales pobres. No obstante, la productividad por lo que respecta a la mayoría de los productos se ha quedado muy rezagada desde principios de los años ochenta.

La producción agropecuaria de Pakistán puede aumentar considerablemente respecto de sus niveles actuales, sobre la base de comparaciones de rendimientos medios con los rendimientos agrícolas internacionales y los conseguidos por agricultores avanzados en el país. Según un estudio patrocinado conjuntamente por la FAO y el Ministerio de Agricultura pakistaní, los

ASIA Y EL PACIFICO



rendimientos de trigo aumentarían un 50 por ciento si se generalizasen las prácticas de los agricultores más avanzados²⁷. Otro estudio sostiene que la productividad agrícola media podría mejorarse por lo menos en un 15 a 20 por ciento si se aplicaran adecuadamente los insumos y se mejoraran las prácticas agrícolas²⁸. Los rendimientos obtenidos de la mayoría de los cultivos se han ido estancando en términos relativos, salvo en el caso del arroz, donde se han introducido nuevas variedades, y el azúcar, que está muy protegida. El algodón de semilla es el único cultivo importante de Pakistán cuyos rendimientos se acercan a los niveles mundiales medios.

El sector agropecuario ha tratado de conseguir las mejoras necesarias de producción para asegurar un suministro suficiente de alimentos a la población del país, siempre en aumento. Más allá de las políticas de precios y de comercio que por lo general han penalizado a la agricultura, hay otros factores importantes que determinan la productividad del sector agropecuario:

- fragmentación de la propiedad de la tierra;
- limitación de los suministros de riego;
- insuficiente infraestructura social y física;
- indisponibilidad y baja calidad de los insumos;
- falta de información;
- degradación medioambiental.

Estas condiciones están a la raíz de una productividad agrícola comparativamente baja y de sus exiguas perspectivas de mantener la autosuficiencia en condiciones de demanda creciente. El efecto agregado de estos problemas se traduce en un alto nivel de pérdidas de producción agrícolas y extraagrícolas, bajos rendimientos en comparación con los países competidores y un bajo nivel de sensibilidad a las reformas estatales y variaciones de precios. Se estima que las pérdidas totales en explotación son de un 35 por ciento de la producción a causa de un conjunto de suministros inciertos o disponibles a destiempo de agua, electricidad y fertilizantes y de la inexistencia general de depósitos. Se estima que la mala calidad de las carreteras entre el campo y los mercados suman otro 30 por ciento al costo de los productos agrícolas pues sólo un 18 por ciento aproximadamente de las carreteras pavimentadas se hallan en buenas condiciones.

Para empeorar más la situación, el sector agrícola se enfrenta con un endurecimiento de algunas de esas limitaciones. El crecimiento de la producción de un 55 por ciento a lo largo de la década de los años ochenta se obtuvo de un aumento del 13 por ciento en la superficie cultivada, de un incremento del 20 por ciento en la disponibilidad de agua a pie de granja, y de un 80 por ciento de aumento en el empleo de fertilizantes y un 260

²⁷ FAO. 1995. *Strengthening wheat productivity enhancement programme*. En colaboración con el Ministerio de Alimentación, Agricultura y Ganadería de Pakistán, Islamabad.

²⁸ A. Mahmood y F. Walters. 1990. *Pakistan Agriculture*. Islamabad.

ASIA Y EL PACIFICO



por ciento de incremento en el número de tractores. Las tierras cultivables y el agua a pie de explotación son limitaciones que ofrecen escaso potencial para aumentos ulteriores; los fertilizantes y el empleo de tractores parecen estar alcanzando los límites de sus altos rendimientos. Es más, el excesivo empleo de estos insumos puede estar contribuyendo a los problemas de la erosión y degradación de los suelos que podrían impedir la producción.

Parcelación de la propiedad de la tierra. A pesar de la alta concentración parcelaria de la propiedad en Pakistán, la fragmentación de las explotaciones se está convirtiendo en un grave problema. Un 80 por ciento de las explotaciones tienen menos de 5 ha y un 47 por ciento menos de 2 ha. El reparto de la tierra entre un gran número de hijos aumenta el número de explotaciones, reduciendo de esa forma la eficacia y conveniencia de los servicios. Las explotaciones más pequeñas tienen menos acceso al crédito, a máquinas y demás insumos que mejoran la productividad. Además, corren más riesgos, tienen una menor diversificación de los cultivos y menos flexibilidad comercial. Una disponibilidad limitada de títulos sobre la tierra, elevados impuestos sobre transmisiones, la falta de crédito para la concentración parcelaria y las restricciones para la subdivisión son factores que inhiben el avance. Ha habido varias tentativas de reforma agraria desde 1958, pero los cambios reales han sido pocos. Es comprensible que la gente asigne un gran valor a la propiedad de la tierra por razones de seguridad alimentaria y por la incertidumbre sobre las políticas futuras del Gobierno.

Limitación de los suministros de riego. La meteorología de Pakistán permitiría cerca del 200 por ciento de intensidad de cultivo en muchas zonas, pero este porcentaje se limita a una media del 116 debido a la escasa disponibilidad de agua. La pluviosidad es muy variable y estacional. Pakistán depende del riego que proporciona el río Indo. El país posee el mayor sistema de distribución superficial contigua con 43 600 km de canales y más de 1,6 millones de km de cursos de agua, canales y acequias que llegan a regar una superficie de 10,4 millones de ha. Un 78 por ciento de las tierras cultivadas son de regadío y el resto de secano (tierras baraníes). En la actualidad, un 90 por ciento de la producción proviene de las zonas de regadío, pero no es posible una expansión de la zona de cultivo superior al 10 por ciento y lo sería sólo con un gran costo. Pero incluso el riego no evita la estacionalidad: el 85 por ciento del sistema funciona en la temporada *kharif* y un 15 por ciento durante la temporada *rabi*.

La dependencia de la cuenca del río Indo da lugar a un esca-

ASIA Y EL PACIFICO



so control sobre el abastecimiento, a la imposibilidad de los cobros en función de la utilización y a grandes pérdidas por la falta de control en las corrientes. Las pérdidas de agua se producen en el sistema de canales, en los cursos de agua y en las explotaciones. La eficiencia del sistema se estima en un 35-40 por ciento, cifra que resulta favorable si se compara con los sistemas de regadío en otros países, pero la degradación y un menor reciclaje del agua contribuyen a reducir las disponibilidades que existen en Pakistán. Los agricultores son los responsables del mantenimiento y funcionamiento de los cursos de agua, que se revisten mediante proyectos cooperativos en los que intervienen los agricultores y el propio Estado. A lo largo de un periodo de 20 años se ha revestido un 25 por ciento de los cursos de agua.

La agricultura consume más del 90 por ciento de los suministros de agua corriente, pero las necesidades urbanas y rurales de las viviendas, del comercio y de la industria crecen cada vez más. La calidad del agua es degradada por obra de la agricultura, así como por otros empleos. Un 25 por ciento de las zonas urbanas no están dotadas de buen alcantarillado y sólo un 3 por ciento de los usuarios industriales tratan sus efluentes con arreglo a las normas internacionales.

Los agricultores se están volviendo cada vez más conscientes de la conservación y eficiencia del intercultivo, pero muchos están a merced de un suministro hídrico proporcionado por el río Indo. La mayor parte de la superficie donde se dispone de aguas dulces freáticas ya ha sido explotada con pozos entubados y las inversiones privadas en estos pozos se acercan a los niveles de reposición. Existe una preocupación creciente por la infiltración de acuíferos salinos en los suministros subterráneos de agua dulce debido a la intensidad del bombeo de pozos entubados. Un 10 por ciento de las tierras de cultivo están baldías como resultado de una fuerte salinización, mientras que un 5 por ciento de las tierras cultivadas se hallan en la misma situación, dando lugar a una pérdida total de cultivos. Otro 10 por ciento de la superficie cultivada es ligera o medianamente salina con una pérdida consiguiente en los cultivos de un tercio a dos tercios. Se produce una cierta salinidad secundaria.

La topografía es relativamente llana en muchas zonas y el sistema de regadío no está pensado para seguir el relieve de la superficie por lo que el agua no se emplea de forma óptima y el drenaje es deficiente. Como consecuencia de ello, la anegación del suelo constituye un grave problema. Más del 20 por ciento de las tierras cultivadas están anegadas ligeramente o en grado importante. Las obras de drenaje del sistema se llevan a cabo lentamente pero el aumento de la demanda está superando los beneficios que se obtienen de un mejor drenaje. Otras medidas



que se toman consisten en programas de conservación de suelos y de conservación de cuencas pero su escala sigue siendo pequeña.

La erosión de los suelos está provocando el entarquinamiento de los embalses a un ritmo de 60 millones de toneladas anuales por ha. Se prevé que para el año 2000 se habrán perdido un 11 por ciento de las capacidades conjuntas de almacenamiento de los embalses. La capacidad de almacenamiento es importante sistema pues es la única forma de regular el flujo del agua en sistemas de gran pluviosidad y de administrar agua de forma controlada.

Insuficiencia de la infraestructura social y material. La infraestructura social y material en las zonas rurales es muy insuficiente en Pakistán y los servicios de que se dispone en las provincias y aldeas varían mucho. Donde hay servicios de enseñanza y asistencia sanitaria, faltan a menudo materiales esenciales y personal capacitado. Una compleja división de funciones entre las administraciones provinciales y el Gobierno a la hora de prestar servicios y suministrar materiales a la agricultura ponen a prueba una red de transporte y distribución que ya de suyo es ineficaz. La falta de infraestructura material como carreteras, almacenes, instalaciones de refrigeración, transporte refrigerado y servicios de cargamento en los aeropuertos limita la capacidad del sector privado para modernizar la agricultura y producir beneficios a los agricultores.

Indisponibilidad y baja calidad de los insumos. La energía, el crédito, las semillas, los fertilizantes y los plaguicidas se han venido proporcionando a los agricultores a precios subvencionados, pero con frecuencia no los hay cuando los agricultores los necesitan y son, además, de calidad deficiente. Por otra parte, la corrupción generalizada, la desviación y adulteración de los materiales ha impedido el desarrollo de mercados de insumos que funcionen y ha dado lugar a una entrega ineficaz y poco equitativa de insumos esenciales. Se han eliminando o se están eliminando progresivamente las subvenciones, y los agricultores se enfrentan con aumentos de precios sin recibir todavía las ventajas de un mejor suministro.

Sigue subvencionándose fuertemente el crédito a la agricultura, pero de forma ineficaz y poco equitativa. Las asignaciones de créditos son bajas (sólo se está atendiendo al 30 por ciento de la demanda), los mecanismos de desembolso son engorrosos y poco idóneos (en 1994 se distribuyó únicamente el 75 por ciento de los fondos asignados), las prácticas bancarias son corruptas, y faltan técnicos y los sistemas financieros son anticuados. La combinación de tipos de interés reales ne-

ASIA Y EL PACIFICO



gativos con la escasa ejecución de los impagos da motivos para el despilfarro y el empleo de los fondos de forma poco rentable. La prestación de unos 300 millones de dólares en crédito agrícola por parte del Estado a unos tipos de intereses negativos aumenta la circulación monetaria, empeora la inflación y desalienta el ahorro.

Hay otras políticas crediticias que repercuten de forma más directa en la productividad agrícola. Por ejemplo, se cobran los mismos tipos por todos los préstamos bancarios y hasta ahora se han hecho sólo con la garantía de la tierra, limitando su disponibilidad para los propietarios. Ultimamente, los agricultores con contratos de arrendamiento a largo plazo pueden obtener créditos en función de esos derechos y tienen así incentivos para aumentar su producción, mientras que sólo el 6 por ciento de los hogares agrícolas que labran la tierra en régimen de aparcería tienen acceso a créditos bancarios; cuentan además con menos incentivos para invertir en aperos que mejoren la productividad. La corrupción entre los empleados de los bancos y los grandes agricultores ha hecho que el grueso de los créditos vayan a parar a las grandes familias terratenientes y a los agricultores con mayor influencia política. El Banco de Desarrollo Agrícola de Pakistán ha simplificado recientemente la tramitación de los préstamos, especialmente al pequeño agricultor, mediante una ventanilla de créditos de un único trámite y ha aumentado su ampliación a las aldeas.

Otra innovación de apoyo al desarrollo rural es un programa de pequeños préstamos a la mujer para actividades de industrias familiares. El programa comenzó en 1993 con 150 millones de rupias (4 millones de dólares EE.UU.) destinados a préstamos. La utilización de oficiales de préstamo mujeres para buscar a otras mujeres interesadas en comercializar sus trabajos de artesanía u otras actividades ha logrado superar las barreras culturales que impiden a la mujer obtener crédito y dedicarse a los negocios. Al igual que ha ocurrido con el Banco Grameen de Bangladesh, la tasa de reembolso de cerca de un 100 por cien es muy superior a la del 60-80 por ciento de los préstamos agrícolas típicos que otorga el Banco de Desarrollo Agrícola de Pakistán.

Falta de información. Existe una grave falta de información en todo el sector. Los agricultores analfabetos o semianalfabetos cuentan con escasos medios de comunicación a su disposición fuera del extensionista; y las instituciones de investigación y enseñanza tienen una estructura rígida y son totalmente autónomas en su funcionamiento. La información se comparte fundamentalmente cuando los agricultores se reúnen a la puesta del sol para intercambiar impresiones sobre la marcha de los

ASIA Y EL PACIFICO



trabajos. Están ansiosos de replicar los éxitos, pero carecen de conocimientos técnicos para encontrar la razón de que haya diferencias en los rendimientos entre unos y otros. Las principales fuentes de información del agricultor sobre técnicas agrícolas son la radio y otros agricultores.

El programa de extensión agraria está muy burocratizado. Los especialistas no se desplazan y por lo general utilizan los días de campo para dar información. A éstos siguen los extensionistas de base que están infradotados y tienen escasa formación. Se les exige visitar grandes extensiones en motocicletas, lo cual es lento y difícil durante las temporadas de las lluvias. Lo común es una transmisión de información en un solo sentido y a menudo se ignora a la mujer y al pequeño agricultor.

Degradación del medio ambiente. La degradación del medio ambiente deriva de la mayoría de los otros problemas ya examinados. No se han cuantificado todavía los costos que de ellos resultan para la producción agrícola, pero la contaminación es responsable cada vez más de los magros resultados que se obtienen en este sector.

La contaminación de los acuíferos ha sido causada por el fuerte empleo de fertilizantes de nitrato y plaguicidas, y el 75 por ciento de las aguas a pie de explotación son salobres. Los agricultores han tenido una escasa capacitación sobre empleo de fertilizantes, exigencias de los suelos y necesidades de los cultivos. Aplican a menudo cualquier sustancia que reciben; entre 1980 y 1993 se duplicó el empleo de fertilizantes. El resultado es que se administran menos fertilizantes de los necesarios en la mayoría de los cultivos, mientras que se usan en exceso en los cultivos comerciales como el algodón, el arroz, la caña de azúcar, las frutas y hortalizas. No se aplican normas sobre administración de fertilizantes. El empleo de plaguicidas se ha quintuplicado desde 1981, pero la baja calidad de los plaguicidas utilizados puede estar causando inmunidad en las plagas.

El entarquinamiento y la erosión pueden ser elementos que contribuyeron a las inundaciones que destruyeron la cosecha de algodón en 1994/95. El pastoreo incontrolado complica la situación. La mayoría de los agricultores no tienen acceso a servicios para verificar sus suelos, semillas, cultivos o ganado. Esto da lugar a plagas, enfermedades y malos suelos: problemas que socavan los esfuerzos de Pakistán de aumentar la productividad.

El lento crecimiento de la productividad es un asunto complejo que exige soluciones diferenciadas. Incluso si se cubrieran cada año los objetivos del Gobierno, la producción de alimentos tal vez no pudiera correr pareja con el crecimiento de-

ASIA Y EL PACIFICO



mográfico. Se estima que la producción ha de aumentar del 4 al 5 por ciento anual para proporcionar suficientes alimentos, sin tener en cuenta una provisión para pérdidas. Sin embargo, existen oportunidades claras para mejorar los rendimientos y la ordenación de los sistemas agrícolas.

El Gobierno pakistaní está tomando medidas para afrontar estos problemas. Está centrando su atención en la introducción de nuevas variedades de alto rendimiento en más zonas, en llevar el riego a los terrenos de secano y mejorar la disponibilidad de insumos. Podría conseguirse la autosuficiencia en trigo de aquí a tres o cuatro años dejando en barbecho tierras marginales, empleando sistemas de cultivo más intensivo, utilizando insumos eficaces y fomentando la producción de trigo mientras se desalienta la de azúcar. El Gobierno retiene la responsabilidad primaria del suministro de insumos, mientras que depende cada vez más del sector privado para la distribución de la producción. Se está creando un alto Comité Nacional de Coordinación Agrícola para acelerar los planes actuales, como el actual programa de ordenación de aguas, y emprender otros nuevos.

Los expertos agrícolas de Pakistán tienen conciencia de las medidas necesarias para mejorar la productividad, pero tropiezan con asignaciones presupuestarias cada vez menores, con mandatos para reducir la intervención oficial y hacer más estrictas las limitaciones de recursos. El Gobierno reconoce que el dejar que los precios reflejen mejor las ventajas comparativas es una condición necesaria pero no suficiente para un sector agrícola eficaz. Está también desarrollando políticas no basadas en los precios para prestar la asistencia apropiada en forma de un aumento de los instrumentos de información, investigación y verificación, así como de medidas para la prevención de la contaminación.

Avances y problemas

A medida que Pakistán avanza a través de su segunda década de reforma económica, se encuentra con notables oportunidades pero también con obstáculos considerables. Se han efectuado importantes cambios en las políticas e instituciones económicas, que llevarán a la racionalización de los precios y utilización de recursos, a un sector privado más fuerte y a la capacidad de integrarse en la economía mundial. El resultado final será una mejor productividad económica y un aumento de la confianza de los inversores. El reto está en que se vean los beneficios a largo plazo de la reforma económica antes de que resulten abrumadores los problemas inmediatos del deterioro social, político y medioambiental.

A medida que empeora la situación económica del país y aumenta la pobreza se pide un incremento de los gastos socia-

ASIA Y EL PACIFICO



les y para el desarrollo. No obstante, muchas de las reformas económicas practicadas en las situaciones impuestas por las instituciones prestamistas internacionales han reducido un sector estatal abotagado. Se han elevado gradualmente los gastos en los conceptos necesarios, reduciéndolos al propio tiempo en subvenciones, defensas y, llegado el caso, pagos de intereses. Los recortes en los presupuestos estatales están sacrificando fuertemente a la agricultura. Las asignaciones a este sector han bajado en cada uno de los planes quinquenales y en el octavo plan quinquenal (1993-98) sólo se destina un 1 por ciento aproximadamente del total a la agricultura.

La racionalización de los precios de los insumos y el régimen comercial ayudarán a la agricultura a sobrevivir a esos recortes de subsidios, pero aquélla sólo será efectiva si a las instituciones que participan en la economía de mercado se les deja desarrollarse. El programa consistente en eliminar las barreras comerciales y la protección a algunos productos debe ir acompañado necesariamente del suministro de bienes y servicios públicos esenciales. Los más importantes son la investigación y extensión vegetal para reducir los efectos devastadores de las enfermedades en el sector, la provisión de seguro y crédito junto con el sostenimiento de precios o ingresos no distorsionantes para reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones de la oferta, y una infraestructura para comercializar y entregar los insumos y los productos. Se han señalado otras oportunidades existentes para desarrollar la producción de frutas y hortalizas, de aceites comestibles no tradicionales y demás cultivos que puedan resistir las vicisitudes de las condiciones de las aguas y de los suelos.

En las zonas tanto rurales como urbanas aumentan los problemas de orden social y ecológico. Afectan a la capacidad de Pakistán de producir y suministrar alimentos, al propio tiempo que debilitan la confianza en la administración estatal. Las prioridades máximas para el Gobierno vuelven a estar en el sector de los bienes públicos esenciales, como los servicios de enseñanza y de sanidad, el acceso a la salubridad y al agua potable, el desarrollo y distribución de tecnología e información para la prevención de la contaminación y el control demográfico. Existe un sesgo urbano que está privando a la agricultura de suficientes recursos de tierras y aguas. Es probable que aumenten las tensiones sociales al ir escaseando esos recursos naturales.

Entre los problemas generalizados que afectan a la agricultura y a otros sectores y que habrán de afrontarse están el contrabando, los incentivos de corrupción y malversación de fondos y la inactividad burocrática, en particular el cumplimiento de las leyes. La creciente violencia política que reina en Karachi y en otras partes del país supone un disuasivo para las inversiones

ASIA Y EL PACIFICO



extranjeras, y lo mismo cabe decir del incierto ambiente comercial que reina en el puerto.

El Gobierno ha tomado medidas para resolver algunos de estos problemas. Los gastos en programas sociales aumentaron en 1994 en un 33 por ciento alcanzando el 2 por ciento del PIB; se han privatizado el 72 por ciento de las industrias-objetivo y ahora se permiten inversiones en sectores antes vedados, como la banca, el transporte y la energía. Hay un propósito claro de mejorar la calidad de los servicios públicos y desarrollar sistemas de protección y ordenación de recursos. Son esfuerzos que han de proseguirse a medida que se afrontan simultáneamente los problemas del crecimiento demográfico, la reforma económica y la pobreza.



AMERICA LATINA Y EL CARIBE

RESUMEN REGIONAL

Principales acontecimientos económicos

El entorno económico de América Latina y el Caribe en 1995-96 ha estado influido fuertemente por los efectos de la crisis financiera que tuvo lugar a finales de 1994 en México y luego en Argentina. La profunda recesión que siguió a esa crisis en los dos países indicados fue la responsable en gran parte de un descenso notable en la tasa de crecimiento del PIB de la región. Sin embargo, la reducción de las corrientes de capital hacia la misma no fue tan marcada como se temió en un principio; bajó sólo ligeramente el crecimiento en la mayor parte de los otros países, la inflación siguió bajando, con la gran excepción de México, y las exportaciones se mantuvieron boyantes. No obstante, existen preocupaciones sobre los déficit por cuenta corriente, que han alcanzado un grado sumamente elevado, especialmente en Brasil, así como por la sostenibilidad de las entradas de capital, los problemas de competitividad vinculados a la sobrevaloración de las divisas y al empeoramiento de la situación social en varios países. En este contexto general, los resultados y el comportamiento de la agricultura regional han seguido siendo decepcionantes a pesar de notables casos de éxito en algunos países, especialmente en el sector de las exportaciones agrarias.

Tras una buena tasa anual media de crecimiento económico del 3,6 por ciento entre 1991 y 1994, con un 5 por ciento en 1994, que fue la mayor desde finales de los años setenta, el crecimiento económico de la región se redujo bruscamente a menos del 1 por ciento en 1995. La crisis financiera y las medidas para reducir los desequilibrios macroeconómicos y recuperar el crédito internacional dieron lugar a una fuerte recesión económica en México (-7 por ciento) y Argentina (-4,4 por ciento). Uruguay registró también una reducción de su actividad económica, que fue causada sobre todo por una interdependencia creciente con la economía argentina dentro del marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En cambio, en Brasil los resultados positivos del plan de estabilización de su moneda, el real, favoreció una gran reactivación productiva en 1994 y 1995. El crecimiento del PIB, aunque inferior al del año anterior, siguió siendo de un 4,2 por ciento en 1995, gracias a los excelentes resultados del sector agrícola. Las estimaciones correspondientes a 1996 apuntan, sin embargo, a una notable desaceleración del crecimiento brasileño, que tocó el 2 por ciento o incluso menos, siendo la agricultura nuevamente un gran factor, esta vez negativo, de los resultados generales. Venezuela registró una

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



ligera mejora después de la profunda recesión de 1994, que en gran parte reflejó los resultados favorables del sector petrolero: Chile y Perú alcanzaron tasas de crecimiento superiores al 7 por ciento.

Especialmente en Argentina, México y Uruguay se registraron un aumento del desempleo y una disminución de los salarios reales. El imperativo de responder a la crisis financiera obligó a Argentina y México a aplicar ajustes fiscales, que comprendían fuertes aumentos de los impuestos y de los precios de los servicios del sector público y, en el caso de la Argentina, recortes de salarios en ese sector. Estas medidas tuvieron el efecto inevitable de agravar la situación de pobreza y las tensiones sociales.

Desde 1994 a 1995, la tasa media regional de inflación bajó de un 33 por ciento a un 25 por ciento, el nivel más bajo en 25 años. Este avance considerable respondía principalmente al éxito conseguido con las políticas antiinflacionarias en Brasil, a una rigurosa gestión monetaria en Argentina y a otros esfuerzos de estabilización en toda la región. Para febrero de 1996, la tasa anual de inflación había bajado a un nivel insignificante del 0,3 por ciento en Argentina y la tasa mensual al 0,7 por ciento en Brasil, siendo esta última la más baja en más de 20 años. En cambio, en México la crisis financiera y la devaluación del peso provocaron un alza de la inflación que alcanzó el 52 por ciento en 1995. La inflación de Venezuela también rondó el 50 por ciento.

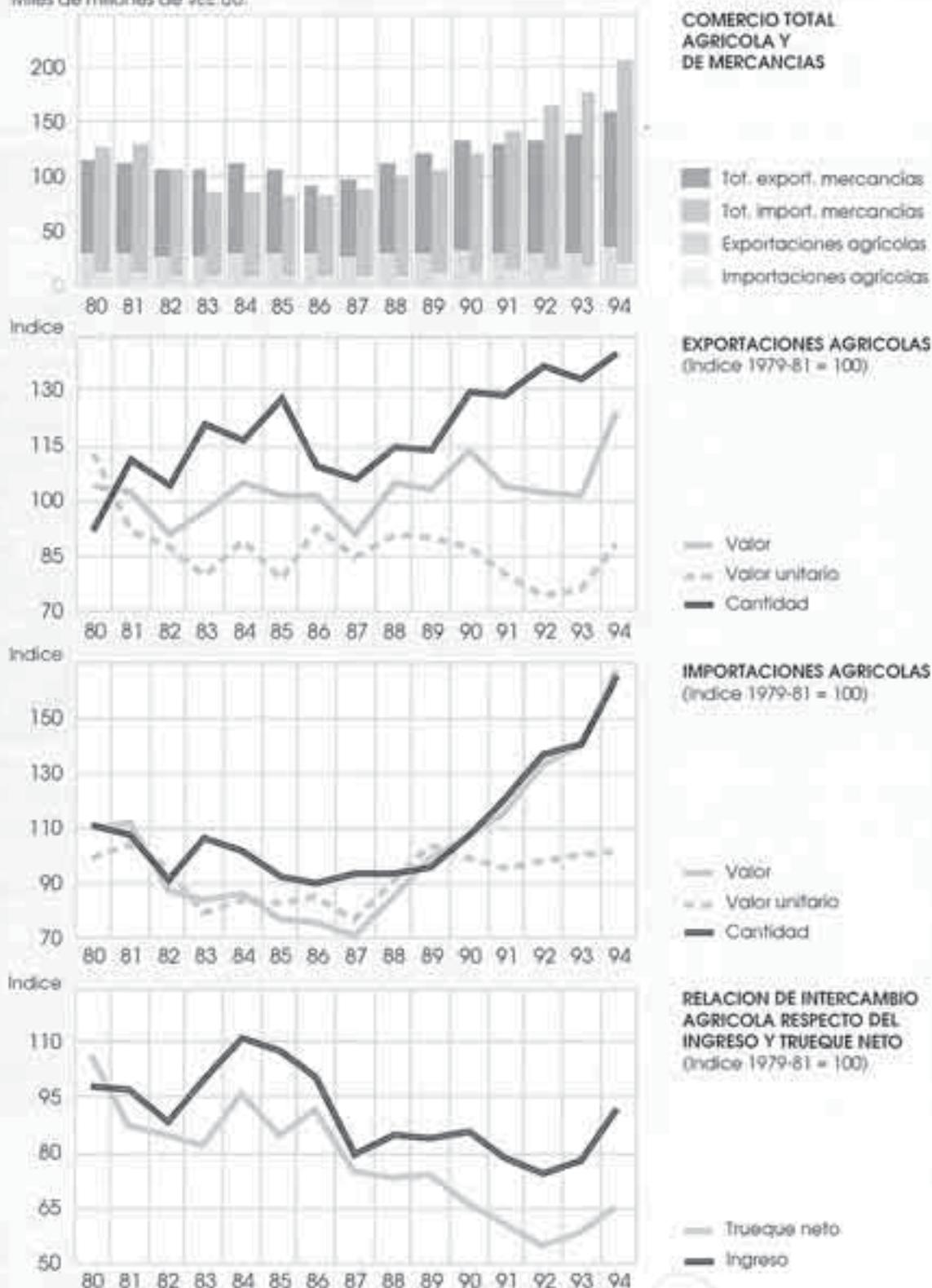
En el sector exterior, se alcanzó una mejora importante en la balanza comercial, registrando la región unos 8 000 millones de dólares EE.UU. de superávit en 1995. Este resultado se debió a un 13 por ciento de aumento en las exportaciones reales, incrementándose las de Argentina un 30 por ciento y arrojando ocho países más de la región tasas sobre el 10 por ciento. Las mejoras en el resultado de las exportaciones se debieron en gran parte al aumento de los precios de los productos, sobre todo los del cobre, algodón, trigo y lana, que permitieron una mejora de casi un 2 por ciento en las relaciones de intercambio de la región. En el caso de México, las ganancias de competitividad producidas por la devaluación impulsaron fuertemente las exportaciones y esto, junto con una contracción registrada, contribuyó a un equilibrio virtual, para fines de 1995, del anterior déficit importante que se había registrado en las cuentas corrientes.

Resultados y problemas del sector agrícola

Por lo que se refiere a la región en su conjunto, la producción agropecuaria (agrícola y ganadera) ha aumentado, según estimaciones, en un 1,8 por ciento en 1995, con una notable baja respecto del 4,0 por ciento registrado el año anterior y sólo poco mejor que el crecimiento mediocre del 1,4 por ciento de 1990-

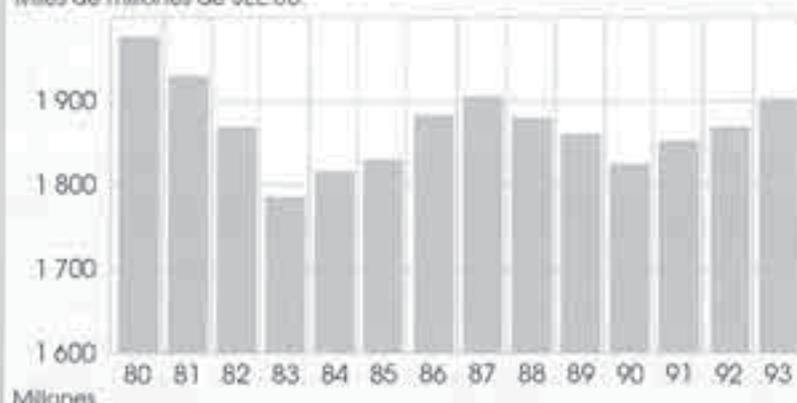
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Miles de millones de \$EE.UU.



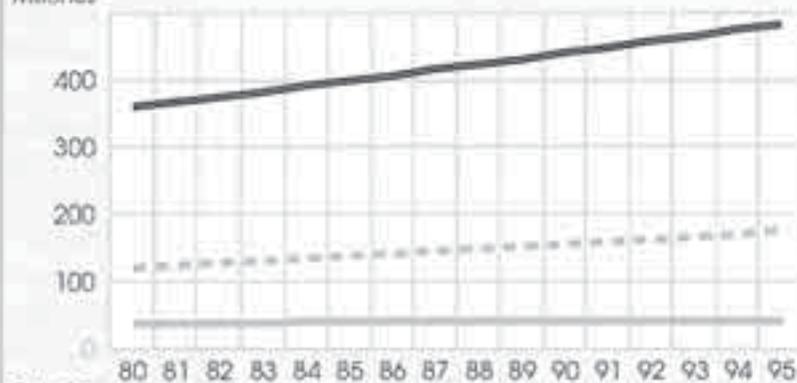
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Miles de millones de \$EE.UU.



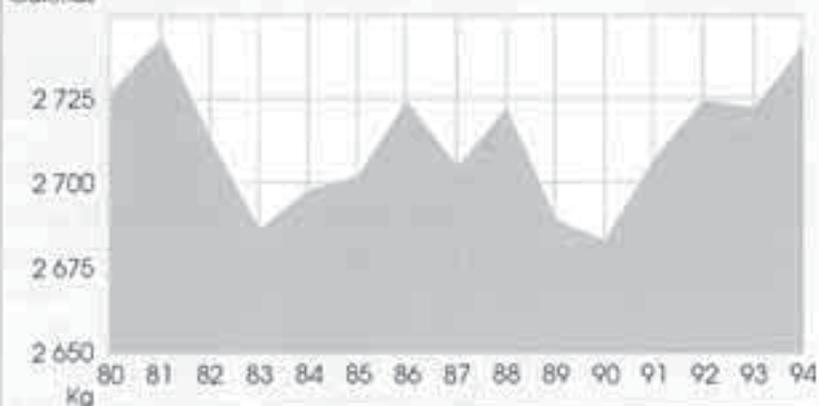
PIB REAL PER CAPITA

Millones

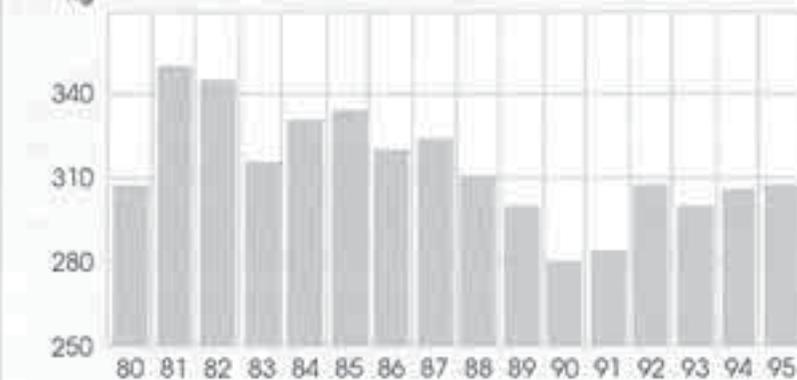
POBLACION TOTAL,
FUERZA DE TRABAJO
Y MANO DE OBRA AGRICOLA

— Población total
 - - - Fuerza de trabajo
 - - - Mano de obra agrícola

Calorías

SUMINISTRO DE ENERGIA
ALIMENTARIA
(Calorías per cápita y día)

Kg

PRODUCCION DE ALIMENTOS
BASICOS PER CAPITA
(Cereales, raíces o tubérculos
y legumbres en equivalente
de grano)



94. Este resultado general se debió a situaciones que variaron ampliamente según los países. Entre los mayores productores, en Argentina la producción aumentó un 5,5 por ciento en 1994-95, después de haber estado estancada desde principios de la década de los noventa. Este aumento se debió en particular a las buenas cosechas de arroz, trigo y girasol. Pero la recuperación fue breve y las previsiones eran que la producción agrícola bajase en 1995-96 tras la peor sequía habida en 20 años, que asoló vastas extensiones agrícolas del país en 1995. La agricultura también sufrió un aumento de los costos de los créditos como consecuencia de la crisis financiera. Aunque la competitividad internacional de la agricultura argentina siguió estando afectada negativamente por la sobrevaloración del peso, la eliminación de los impuestos a la exportación sirvió de compensación a los agricultores. Entre los principales renglones de exportación, las perspectivas comerciales de la carne parecían especialmente halagüeñas dados los avances conseguidos en la erradicación de la fiebre aftosa, el aumento de la demanda de carne argentina en Europa de resultas de las preocupaciones sobre la enfermedad de las «vacas locas» y el acceso preferente a los mercados brasileños en el ámbito del acuerdo MERCOSUR. Las perspectivas de exportaciones de granos también parecen favorables ante la actual situación enrarecida del mercado internacional y los elevados precios de esos productos.

En Brasil, el plan de estabilización ha tenido efectos negativos en el sector de las exportaciones agrícolas debido a la sobrevaloración de la moneda que siguió y a la escasez de los créditos, todo lo cual ha coincidido con unos precios flojos de algunos productos importantes de exportación. Se preveía que la producción agrícola bajase un 5 por ciento en 1996, como consecuencia de las restricciones crediticias introducidas el año anterior, habiéndose expandido un 6 por ciento en 1995. Según previsiones, la producción de cereales y semillas oleaginosas bajará un 10 por ciento en 1995-96, mientras que se esperaba que la de carne aumentase considerablemente.

En Chile, el sector agrícola siguió registrando un fuerte dinamismo, especialmente en los cultivos de exportación, encabezado por los productos forestales y la pasta para papel. En 1995, el sector aumentó un 5 por ciento a pesar de la sequía padecida en invierno. Un factor clave para la expansión de la agricultura fue el fuerte alza de los precios, sobre todo de la harina de pescado, que aumentó un 20 por ciento, y la pasta de madera que lo hizo en más del 60 por ciento respecto del año anterior. Por primera vez, las exportaciones de productos forestales superaron a las exportaciones agrícolas tradicionales, mientras que siguió expandiéndose la superficie dedicada a plantaciones forestales comer-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



ciales, en parte a costa de la superficie agrícola tradicional. La producción y el comercio de frutas frescas y elaboradas siguieron también dinámicos.

En México, las dificultades económicas y financieras y la depresión de la demanda interna, junto con una grave sequía en las regiones septentrionales del país, dieron lugar a graves déficit de producción, especialmente en lo que se refiere a cereales y semillas oleaginosas. Las políticas monetarias restrictivas ocasionaron una baja del 36 por ciento en la financiación agrícola total durante los primeros meses de 1995. Los tipos de interés se elevaron a niveles extraordinariamente elevados antes de estabilizarse en un 30-40 por ciento al final del año. La devaluación del peso favoreció las exportaciones de hortalizas y frutas, que habían estado disfrutando ya de buenas posiciones competitivas en los mercados internacionales, pero también determinaron un aumento de los costos de los insumos importados y una menor demanda de los mismos.

El sector agrícola en Perú siguió mostrando un dinamismo notable a pesar de una marcada reducción, con una expansión del 14 por ciento en 1994 y otro 9 por ciento en 1995, gracias a las buenas condiciones atmosféricas, a un refuerzo de la demanda interna y a un entorno mejorado para las inversiones. La papa, el azúcar, el café y los productos ganaderos registraron los resultados de producción mayores, mientras bajaron algo los cultivos arroceros. En el caso de la papa, la buena situación de la producción dio lugar a una ligera producción excesiva y a una depresión de los precios, lo que perjudicó a los pequeños productores y puso aún más de relieve la necesidad de una mejor programación y ordenación agrícolas, de la información comercial y diversificación de cultivos.

En Cuba, las medidas de reforma contribuyeron a la reactivación de una serie de subsectores, en particular los de la carne, el tabaco y las hortalizas, que registraron magníficos resultados en 1995. El sector clave de la caña de azúcar está afrontando, en cambio, una crisis profunda, habiendo caído la producción en 1995 a 3,3 millones de toneladas, la más baja en varias décadas. A esta crisis ha contribuido la escasez de maquinaria y fertilizantes, así como problemas laborales durante el período de recolección.

Los resultados agrícolas fueron mediocres o deficientes en la mayoría de los países de las subregiones de América Central y el Caribe. En 1995 la producción agrícola cayó respecto a los niveles del año anterior en Antigua y Barbuda, Belice, Cuba, El Salvador, Dominica, Haití, Panamá y Trinidad y Tabago, si bien en este último país se había conseguido una cosecha muy abundante en 1994. Sólo pocos países —entre ellos Guyana, Guatemala, Hon-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



duros y Nicaragua— consiguieron incrementar significativamente la producción superando la tasa de crecimiento demográfico. Estos decepcionantes resultados se inscriben en una tendencia ya desfavorable iniciada en 1990. (América Central se analiza en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995*.)

Importancia de las políticas agrícolas

Las políticas agrícolas de la región han estado influidas fuertemente por todo el entorno de la política económica. Por lo general, ha proseguido el proceso de liberalización del mercado agrícola y su apertura al exterior, pero con diversos grados de compromiso político que va del caso de Argentina, donde esa liberalización se ha practicado de forma radical, al de Venezuela, donde la intervención del Estado en los mecanismos de mercado y de precios ha seguido siendo importante.

En Argentina, se eliminaron todos los tipos de subvenciones, intervención en el mercado e impuestos a la exportación. Sólo subsistieron medidas de apoyo menores a la producción agrícola, tales como la línea especial de crédito introducida a mediados de 1995 a través de la Banca Nacional para financiar los cultivos de semillas oleaginosas y maíz; aunque en condiciones parecidas a las del mercado. Con estas medidas se pretendía aliviar la escasez de crédito y aminorar los altos costos de los préstamos como consecuencia de la rígida política de control financiero practicada. La otra modalidad que quedaba de apoyo directo consiste en un fondo especial para la producción de tabaco, aunque se está también discutiendo su eliminación.

En Brasil, uno de los elementos del programa de estabilización en marcha ha sido la sustitución del viejo sistema de tipos de interés indizados por un sistema de tipos variables de interés, que se aplica también a los préstamos agrícolas. De resultados de la reducción fortísima de la inflación, los tipos de interés bajaron a la mitad, aunque muchos agricultores consideraban todavía que la disponibilidad de créditos agrícolas era demasiado limitada y su costo bastante elevado. Se han ofrecido nuevos préstamos a tipos fijos de interés para la producción del maíz y se han implantado líneas especiales de crédito en condiciones favorables a favor del pequeño agricultor y de determinados productos (algodón, arroz, yuca). Además, el Gobierno pide a los bancos que dediquen parte de su cartera al sector agrícola y también presiona a los grandes productores para que entren en los mercados de futuros de productos. El apoyo dado al real ha determinado una sobrevaloración de la moneda, que ha reducido la competitividad exterior de las exportaciones y ha creado mayores incentivos para las importaciones. Esto ha provocado protestas de los productores agrícolas, sobre todo porque ya no cuentan con indem-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



nizaciones a cargo de programas de ayuda subvencionados. También hubo quejas sobre la alta fiscalidad de las exportaciones de productos primarios, que disminuye según el grado de elaboración de los productos. La armonización de los reglamentos fitosanitarios y la aprobación de aranceles comunes en virtud del Acuerdo MERCOSUR han supuesto mejores oportunidades pero también retos a la competitividad de los productos brasileños. Se han reducido los aranceles a una media del 20 por ciento, aunque para algunos productos se han elevado, en el caso del arroz, por ejemplo, del 10 al 20 por ciento. Por primera vez se importará cacao, que competirá con el producido en el país.

Las políticas agropecuarias en Chile incluyen la ayuda dada a algunos productos, así como créditos destinados a los agricultores desfavorecidos, fomento de la exportación e inversiones en infraestructura y servicios para la producción y comercialización agrícolas. Se han introducido o reforzado las medidas de ayuda en respuesta a las pérdidas de competitividad asociadas a la apreciación de la moneda desde finales de 1994. Entre las medidas más importantes figuraban el establecimiento de un fondo de fomento de la exportación con un capital inicial de 10 millones de dólares EE.UU. y la introducción de derechos adicionales sobre las importaciones de algunos productos, incluidos el trigo, azúcar y aceites vegetales, cuando los precios bajan por debajo de unos niveles prefijados y en algunas épocas del año. También se aplican a las importaciones varias restricciones fitosanitarias. Chile cuenta con un sistema arancelario diversificado, que varía según los acuerdos existentes con los socios comerciales. Los empresarios agrícolas sostienen que el ingreso de Chile en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y MERCOSUR reduciría considerablemente la producción agrícola tradicional. El MERCOSUR tendría efectos negativos sobre la agricultura chilena en general, mientras que el TLC beneficiaría a los exportadores, especialmente a los de productos elaborados.

En Chile, la ordenación forestal reviste gran importancia. El Banco Central estima en un reciente estudio, que, al índice actual de deforestación, en los próximos 25-30 años quedarían sólo la mitad de los actuales 7 millones de ha de tierras forestales. Los resultados de este estudio han sido impugnados por las asociaciones industriales. En otro estudio, patrocinado por el Organismo Forestal Francés, se concluía que, con arreglo a los índices actuales de explotación, en 30 años habrán desaparecido todas las especies arbóreas perennes. La gravedad del problema indujo al Gobierno a introducir nuevas leyes que regularan los aprovechamientos forestales.

La entrada en vigor del TLC ha influido notablemente en la agricultura de México. La liberalización del comercio con arre-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



glo al Tratado había dado lugar a un aumento del 17 por ciento en 1994 en las importaciones agrícolas y a un 7 por ciento de aumento en las exportaciones procedentes o con destino a los Estados Unidos. La crisis financiera y la devaluación del nuevo peso alteró radicalmente este cuadro; en 1995, las exportaciones agrícolas a los Estados Unidos aumentaron un 35 por ciento y las importaciones descendieron en un porcentaje similar. Junto con el proceso de supresión de aranceles, para el que se ha fijado un período transitorio de 15 años²⁹, han proseguido las negociaciones sobre la armonización de las normas fitosanitarias y de etiquetado.

Tras un período experimental, el programa PROCAMPO de ayuda directa a los ingresos de los agricultores, que sustituyó al viejo sistema de sustentación de precios, entró en 1995 en una fase permanente de aplicación. El programa reconocía una aportación por hectárea (440 pesos en 1995) y según el tipo de producto (cereales, algodón, arroz). El Gobierno anunció asimismo un nuevo plan para reestructurar la deuda agrícola ante los problemas que derivaban de la crisis financiera, si bien este plan puede suponer costos en gastos públicos y provocar una presión inflacionaria.

Después de las elecciones presidenciales celebradas en abril de 1995, el Gobierno de Perú ha adoptado medidas importantes a favor de la agricultura. En julio de 1995 se promulgó una nueva ley de propiedad agraria de la que se esperaba, entre otras cosas, que produjera un mejor entorno para créditos e inversiones. Al propio tiempo, se promulgaron nuevas normas para proteger a los pequeños agricultores y a las comunidades indígenas, cuyas tierras han sido ocupadas por otros grupos o han corrido ese riesgo. Se estudiaban también nuevas leyes para reducir la falta de eficacia y los abusos que caracterizan la utilización del agua mediante la venta de derechos de riego. En el Parlamento se debatía también una nueva ley por la que se aspiraba a una protección ecológica y a afrontar las inquietudes existentes en materia de empleo e inversiones. La implantación de un impuesto del 18 por ciento sobre la venta de insumos agrícolas ha sido objeto de un intenso debate. El Ministerio de Agricultura lleva a cabo un amplio programa para regularizar los títulos de propiedad de la tierra, que permitirá que éstos puedan servir de garantía para los préstamos agrícolas. En efecto, la insuficiente disponibilidad de créditos es un importante factor limitador del desarrollo agrícola en Perú. El Gobierno ofrece líneas especiales de crédito para la compra de insumos, pero su alcance no basta para cubrir la demanda existente. Algunas asociaciones agrícolas han propuesto la creación de un banco rural para complementar el cometido que cumplen los actuales fondos de financiación rural ofrecien-

²⁹ Véase FAO, 1994. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1994*. Roma.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



do para ello créditos a largo plazo. Otra iniciativa del Gobierno, pero que hasta ahora es poco utilizada por los agricultores, ha sido la creación de una red de información de mercados.

Las políticas agrícolas en Venezuela difieren de las existentes en la mayoría de los demás países de la región en cuanto que han mantenido un fuerte carácter intervencionista y proteccionista, a pesar de varios intentos de liberalización entre los años 1988 y 1993. Se están ahora discutiendo nuevas leyes de desarrollo agrícola que ofrezcan el marco legal necesario para las políticas agrícolas en los próximos 10 años. El objetivo general es una autosuficiencia nacional en alimentos, que se conseguirá a través de varios mecanismos de protección estatal del sector. Las medidas transitorias de control de cambios, destinadas a limitar las importaciones, se estaban aplicando ya en 1995. Se establecieron varias prioridades a la importación, entre ellas algunos alimentos e insumos esenciales para la producción agrícola y agroindustrial. En mayo de 1995 se adoptó un sistema de banda de precios, de acuerdo con lo dispuesto en el Pacto Andino con el fin de estabilizar los precios del mercado nacional y asegurar una cierta protección a los productores agrícolas cuando los precios internacionales descienden por debajo de unos niveles determinados de antemano. El organismo competente ha establecido controles y reglamentos fitosanitarios rígidos, aplicados sobre la base de más de 300 normas obligatorias como medio para regular las importaciones. Desde 1994 se han venido aplicando controles de precios sobre más de 120 artículos de consumo, incluidos los alimentos. En 1995 se trató de liberalizar los precios en el marco de un pacto inflacionario acordado entre el Gobierno y las empresas, pero no se consiguieron resultados concretos. Uno de los programas más importantes del Gobierno en su ayuda a la agricultura es el que se refiere a la refinanciación de la deuda a tipos de interés subvencionados. Además se otorgan subsidios para la compra de alimentos por grupos de personas pobres y vulnerables (escuelas, niños, madres lactantes). En diciembre de 1995 se implantó un nuevo programa experimental en cinco ciudades que permite a los grupos pobres de población adquirir alimentos de primera necesidad a precios por debajo de los intervenidos oficialmente.

En Cuba, el Gobierno ha estado llevando a cabo lentamente una reforma económica, en unas circunstancias de grandes dificultades económicas y financieras. Un elemento importante de la reforma en el sector agrícola ha sido la aceleración de la descolectivización de la tierra. Menos de una tercera parte de las tierras de labranza siguen perteneciendo a explotaciones estatales (a principios de los años noventa eran unas tres cuartas partes), habiéndose ido asignando el resto progresivamente a coope-

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



rativas y pequeñas explotaciones privadas. Aunque el Estado sigue proporcionando los insumos necesarios en condiciones preferentes, y fija cupos de producción para las compras oficiales, se permite al sector privado vender en el mercado libre cualquier cantidad de producción por encima de esos cupos.

Perspectivas y nuevos problemas

Las perspectivas agrícolas de la región estarán en función de la capacidad para superar los problemas e incertidumbres que oscurecen el entorno macroeconómico. La grave conmoción que supuso la crisis de México demostró, por un lado, el gran potencial de recuperación de las economías de la región, en fuerte contraste con los acontecimientos que siguieron a la crisis de principios de los años ochenta. Por otro lado, destaca los riesgos que lleva consigo la volubilidad de las corrientes de capital y la importancia de mantener la confianza internacional a base de una apuesta inquebrantable por la estabilidad económica y la reforma. Si las economías de la región salieron relativamente indemnes de las recientes perturbaciones se debe en buena parte a que Argentina y México, pero también otros países, demostraron que existe ese compromiso. Además, la apertura económica, que permitió a las exportaciones convertirse en partes centrales del ajuste posterior a la crisis, y la liberalización e integración económicas, sobre todo dentro del TLC y del Acuerdo MERCOSUR, demostraron ser elementos importantes de estabilidad.

Si bien es indiscutible la necesidad de proseguir la reforma económica, hay sin embargo tres elementos que en este proceso provocan preocupación, sobre todo por lo que se refiere a la agricultura. Las consecuencias de la liberalización de la economía agrícola y rural son objeto de discusión. Un tema que alimenta el debate son los resultados decepcionantes del sector agrícola desde principios de los años noventa, en concomitancia con la aceleración del proceso de liberalización de los mercados. Se ha asistido a mejoras importantes en los rendimientos medios, que han aumentado un 3,3 por ciento anual frente al 1,3 por ciento durante la década de los ochenta. Sin embargo la superficie cultivada lejos de expandirse como lo hizo durante los años ochenta, ha bajado en un 2,2 por ciento anual, lo que ha dado como resultado un incremento anual del 1,4 por ciento en producción. Esta tasa de crecimiento, por debajo incluso de la de la década deprimida de los ochenta (2 por ciento), es a todas luces insuficiente para que la agricultura pueda contribuir lo bastante a la seguridad alimentaria y al crecimiento económico de la región. Estos resultados generales mediocres reflejan muchos factores que no guardan relación necesaria con la reforma pero, varias características que derivan de las políticas actuales, como la sobрева-

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



loración de los tipos de cambio, la reducción de la ayuda pública, el aumento de los costos de los créditos y los efectos generales de las restricciones fiscales y monetarias que comprimen la demanda han jugado un gran papel.

Otra cuestión objeto de debate es el grado en que la liberalización económica ha contribuido a superar algunas desigualdades, tanto en general como en las zonas rurales. Las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) indican que las pautas de distribución de ingresos, que ya son claramente injustas en la región, han tendido a empeorar en muchos países durante todo el período de 1980-92. Todavía no se ha evaluado completamente en qué medida este fenómeno ha repercutido en el sector rural durante los últimos años, pero todo parece apuntar a que no sólo se ha acentuado la desigualdad de los ingresos, sino también se observa un creciente empobrecimiento de las zonas rurales, donde vive más de la mitad de la población en pobreza extrema. Esto se puede atribuir en gran parte a la liberalización de la economía rural, que favorece en primer lugar a los grandes productores y comerciantes, que ya disfrutaban de una situación de competitividad y que están en mejores condiciones para capturar las oportunidades que les ofrecen los mercados no sujetos a restricciones. En cambio, la retirada progresiva del Estado se ha traducido en problemas graves para extensos sectores del campesinado tradicional para el cual la viabilidad económica ha estado siempre reciamente unida al apoyo estatal. Las recientes dificultades financieras con que tropiezan varios países han limitado aún más la capacidad de ayuda a los pequeños productores en sectores como asistencia técnica, crédito y alivio de la deuda.

Estas condiciones ponen de manifiesto cuán difícil es encontrar una combinación de políticas que afronten simultáneamente las necesidades de consolidar la estabilidad macroeconómica, reanudar un crecimiento sostenible y compartir equitativamente los beneficios del crecimiento entre todos los sectores de la sociedad. Además, subrayan la necesidad de formular políticas coherentes que favorezcan una transición ordenada a una economía rural liberalizada. En Perú, por ejemplo, esta forma de acción política puede compensar eficazmente la reducción o eliminación de modalidades previas de ayuda directa. Al mismo tiempo, las políticas fiscales deben orientar la actividad económica hacia áreas rurales con potencial productivo. Son políticas que se necesitan para evitar un proceso de transformación rural que adopte simplemente la forma de un abandono de la tierra.

AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



COLOMBIA

En una región económicamente vulnerable Colombia destaca por su relativa estabilidad económica. Este resultado se debe a décadas de políticas prudentes y estables de tipo fiscal, monetario y cambiario. Son políticas que han mantenido aislada la economía de los grandes auges y recesiones experimentados por otros países latinoamericanos. La economía colombiana se ha mantenido prácticamente indemne a la crisis de la deuda de los años ochenta, desplegando por el contrario el mayor crecimiento de la región por lo que se refiere al PIB durante esa década.

La estabilidad de los resultados económicos se ha conseguido simultáneamente con cambios sustanciales en la estructura económica. Tras un gran alza del café a mediados de los años setenta, el crecimiento económico estuvo impulsado por los sectores de servicios hasta el año 1982. En la década de los ochenta, el sector minero tuvo una fortísima aceleración como consecuencia de importantes descubrimientos de carbón y petróleo. En la última mitad de la década, después de un suave programa de ajuste macroeconómico, la agricultura y la industria superaron en ritmo a los sectores de servicios, estimuladas por la devaluación del tipo de cambio real.

Desde 1986, una nueva actitud de internacionalización de la economía tomó cuerpo dentro de un programa de exposición progresivamente creciente al juego de las fuerzas del mercado mundial. El ritmo de este programa se aceleró en 1990, cuando se anunciaron las principales reformas de apertura de la economía. Por apertura se entiende la versión colombiana de los programas de liberalización comercial y de mayor dependencia de las fuerzas del mercado, fenómeno que se verificó en toda la región a partir de mediados de los años ochenta. En Colombia, las reformas fueron presentadas como un antídoto al descenso de los índices de crecimiento de la productividad que se había registrado en varios sectores durante dicha década y a las limitaciones que se debían al tamaño relativamente pequeño del mercado interno.

La economía respondió perfectamente al nuevo régimen político. Las tasas de crecimiento han superado el 5 por ciento anual desde 1993. Las inversiones privadas han aumentado alcanzando niveles sin precedentes y el desempleo ha registrado un descenso constante desde 1990. Sin embargo, algunas de las reformas creaban dificultades en sectores que habían estado protegidos tradicionalmente frente a la volubilidad del mercado mundial, en particular los cultivos agrícolas comerciales. La caída de la rentabilidad de estos sectores se vio exacerbada por la apreciación del tipo de cambio a causa de la afluencia masiva de capital desde el extranjero, atraído por las altas tasas internas de interés, el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y una mayor confianza en la economía nacional.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



La agricultura en su conjunto se ha beneficiado de la liberalización del comercio, pues las barreras a la importación para la industria habían favorecido tradicionalmente la asignación de recursos a actividades no agrícolas. Sin embargo, inmediatamente después de las reformas del comercio y del mercado, muchos cultivos exportables sufrieron una brusca baja de rentabilidad como consecuencia del descenso de los aranceles, de la caída de los precios mundiales y de una apreciación del tipo de cambio. Por otro lado, cultivos no exportables como los tubérculos, las hortalizas y los productos cásmicos se beneficiaron considerablemente del aumento de la demanda interna y de nuevas oportunidades intrarregionales de comercio con Ecuador y Venezuela, aunque después de sufrir pérdidas de cosechas durante la fuerte sequía de 1991-92. Sin embargo, los resultados negativos de 1991-92 hicieron que la opinión de los agricultores se volviera contra las reformas y presionara por conseguir medidas compensatorias.

Desde 1993, las superficies sembradas y los niveles de producción han experimentado un crecimiento ininterrumpido, en parte debido a la aplicación de medidas estatales de urgencia, mejores condiciones meteorológicas y precios internacionales crecientes. A pesar del rápido aumento de las importaciones agrícolas, tras su ajuste a precios reales inferiores, los productores nacionales se hallan ahora en mejores condiciones de competir con los proveedores extranjeros. Los esfuerzos tanto públicos como privados se han concentrado en llevar a cabo la investigación y el desarrollo de infraestructuras como elementos necesarios para garantizar una rentabilidad a largo plazo. De resultados de todo ello, la agricultura colombiana está mejor preparada para afrontar los retos del próximo siglo de lo que lo estaba antes de 1990.

Resultados macroeconómicos

Marco económico: 1985-90. Tras un período de recesión y de crecientes desequilibrios económicos a partir de 1981, la economía colombiana estuvo sometida a un programa de ajuste suave que comenzó en 1985. Se redujo el gasto público, aumentaron las cargas fiscales y se establecieron medidas para devaluar el tipo de cambio con el fin de corregir la apreciación excesiva que se había acumulado desde finales de los años setenta. De resultados de estas medidas, mejoraron rápidamente las cuentas económicas y la cuenta corriente pasó de ser deficitaria en 1985 a un superávit en 1986. El crecimiento del PIB se reforzó alcanzando una media del 4,4 por ciento anual en el período de 1985-89, tras haber crecido sólo un 2,5 por ciento en 1980-84.

El crecimiento de las exportaciones fue especialmente rápido en la segunda mitad de los años noventa, generando un superávit considerable por cuenta comercial como consecuencia de las condiciones favorables de intercambio y de la devaluación del

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



tipo real de cambio (después de una baja del 20 por ciento en 1985, el tipo real de cambio siguió depreciándose a razón de un 4,5 por ciento anual por término medio, hasta 1989, cuando se volvió a devaluar el 13,5 por ciento). Debido a esto, las exportaciones no tradicionales crecieron a un tipo anual de más del 20 por ciento. El crecimiento de las exportaciones se vio ulteriormente reforzado a partir de 1988, año en que se tomaron medidas para aplicar un plan de internacionalización de la economía.

El nuevo marco político: políticas de «apertura». En agosto de 1990, el ritmo de liberalización se aceleró con el anuncio de reformas estructurales en los regímenes de mercado, financiero e inversiones. A estas medidas siguieron nuevas leyes sobre los regímenes cambiario, monetario y laboral.

Del lado del comercio, la liberalización progresiva que se inició en los últimos años de la década de los ochenta se aceleró en 1990. En ese año, se suprimieron los cupos de importación y otras restricciones al comercio. Se anunció un calendario para la reducción de aranceles a lo largo de un período de tres años, aunque sus objetivos se cumplieron en menos de 24 meses. Se redujeron los tipos arancelarios de un 36,6 por ciento en 1990 al 11,6 por ciento en 1993. Además, un programa dinámico de negociaciones comerciales dio lugar a acuerdos especiales con Venezuela, Ecuador, el Pacto Andino, el G3 (México, Venezuela y Colombia) y Chile. Colombia también se ha beneficiado del Acta Andina de Preferencias Comerciales otorgada por los Estados Unidos en 1992, que permite a la mayor parte de los productos colombianos tener acceso franco al mercado de los Estados Unidos hasta el año 2001. Se negoció un plan análogo con la Unión Europea, con preferencias que durarán hasta el 2004.

En 1990 se aprobó un nuevo régimen financiero cuyo objeto era estimular la competencia y la entrada de nuevos participantes, en particular inversores extranjeros, en el campo de los servicios financieros. Con arreglo a este nuevo plan, la segmentación de los mercados financieros en instituciones especializadas fue reemplazada por normas bancarias universales. Se redujeron las inversiones forzosas y el Gobierno anunció un calendario rápido para la privatización de una serie de bancos estatales. El nuevo régimen reforzó también las normas de supervisión bancaria y aumentó las relativas al capital, que alcanzaron unos niveles internacionales. En 1990 se eliminaron las disposiciones que limitaban la presencia de intereses extranjeros en la economía colombiana, establecidas a principios de los años setenta. Se levantaron los controles sobre inversiones extranjeras en la mayor parte de los sectores económicos y a los inversores extranjeros se les garantizó igual trato fiscal. También se aligeraron los controles sobre remesas.

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



En 1991 se suprimieron los controles sobre la cuenta de capital y se permitió a los colombianos contraer deudas directamente con prestamistas extranjeros. Se suprimió el monopolio sobre transacciones en divisas que mantenía la banca central y se transfirió el mercado de divisas al sistema financiero privado. El régimen de paridad móvil del tipo de cambio se sustituyó al final de 1991 por una flotación «impura» o dirigida, y desde 1994 ha venido funcionando una banda prefijada con el fin de permitir un mayor influjo de las fuerzas del mercado en la determinación del precio de la moneda nacional.

La reforma laboral de 1990 eliminó incertidumbres sobre los costos de contratación de personal y dio una mayor flexibilidad a los trámites de contratación. En 1993 se cambió el sistema de seguridad social pasando de ser un sistema de pagos al retirarse por otro de capitalización privada. Con la nueva legislación, la cobertura de las prestaciones sanitarias y de pensiones se extendió a una mayor proporción de la población y se permitieron los fondos privados de pensiones, que podían competir con los organismos públicos encargados de la seguridad social. Además, se implantó un nuevo sistema sanidad, con arreglo al cual todos los trabajadores tienen derecho a un plan obligatorio de salud, al que han de contribuir con el 12 por ciento de sus salarios.

En 1991, una nueva constitución convirtió a la banca central en independiente del poder ejecutivo. En el mandato de la nueva autoridad monetaria se hace hincapié en los objetivos de la reducción de la inflación. La prioridad de la política monetaria pasó del crecimiento de los agregados monetarios a la reglamentación de los tipos de interés a través de operaciones de mercado libre. La constitución también obligaba a un ambicioso régimen de descentralización fiscal, en el que cada vez son mayores las alícuotas de ingresos de la administración central que se transfieren a los organismos locales. Para compensar las pérdidas de ingresos a causa de esas transferencias y por la reducción de los tipos arancelarios, en 1992 se modificaron los regímenes impositivos sobre los ingresos, las ventas y el gas. El Gobierno alcanzó una posición fiscal neutral en el período de 1990-94, lo que es reflejo de la gran prioridad asignada al mantenimiento de una estabilidad macroeconómica.

Resultados. A pesar de los temores de una crisis económica como resultado de la liberalización del comercio, la economía colombiana se comportó extraordinariamente bien en el período de 1990-95. El crecimiento del PIB aumentó continuamente pasando del 2,0 por ciento en 1991 al 5,7 por ciento en 1994 y al 5,3 por ciento en 1995. Tras descender en términos reales en 1991, las inversiones crecieron a un tipo real medio del 19,0 por ciento en el período de 1992-94, estimuladas por el descenso de los

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



costos de los bienes de capital producido por las reducciones arancelarias, la apreciación de la divisa y la confianza en el futuro de la economía del país. El empleo urbano creció a un ritmo rápido, reduciendo los niveles de desempleo y de trabajo negro.

Como consecuencia de la apreciación de la moneda los sectores económicos de crecimiento más rápido se concentraban entre los productos no exportables. La actividad económica agregada estaba encabezada por el aumento en la construcción de viviendas urbanas, la producción de petróleo y carbón, los servicios públicos y privados y las actividades financieras. En agricultura, los niveles de producción de las carnes, hortalizas, tubérculos, azúcar y aceite de palma registraron altos tipos de crecimiento.

En contraste con el período de 1985-89, la moneda se apreció un 13 por ciento entre 1990 y 1994, en respuesta a las entradas crecientes de divisas. Las causas de este fenómeno han sido objeto de debate entre los economistas colombianos. Entre los factores que han desempeñado una función importante están los de una mayor confianza en el futuro de la economía colombiana tras las reformas estructurales, la diferencia entre los rendimientos internos y externos por inversiones a corto plazo y la duplicación de las reservas de petróleo conocidas. Este último factor se debió a las exploraciones masivas de crudo de alta calidad en los campos petrolíferos de Cusiana y Cupiagua en 1992, que aumentaron las reservas conocidas de petróleo de 1 800 millones de barriles a casi 4 000 millones.

La apreciación de la moneda estuvo acompañada de un alza de las exportaciones de más del 40 por ciento en 1992 y 1993. El comportamiento de las exportaciones sufrió las consecuencias de un descenso de la rentabilidad y de una baja de los precios internacionales, especialmente en sectores tradicionales como el café. Como consecuencia de ello, la balanza por cuenta corriente pasó de un excedente del 5,6 por ciento del PIB en 1991 a un déficit del 4,5 por ciento en 1994.

Políticas en 1994-95. En agosto de 1994, la administración entrante reafirmó su amplio compromiso de favorecer las reformas iniciadas en 1990, incluida la liberalización del comercio. Sin embargo, se hizo nuevo hincapié en detener la apreciación de la moneda y utilizar el aumento de los ingresos fiscales provenientes de la producción de petróleo para incrementar los gastos en programas sociales e infraestructura. La generación de empleo constituye también un objetivo importante, que se promoverá con programas públicos que fomenten el desarrollo de pequeñas empresas del sector privado.

No obstante las incertidumbres políticas, el crecimiento del PIB fue del 5,3 por ciento en 1995, debido a grandes aumentos en la producción de petróleo y en los servicios públicos. La banca cen-



tral aplicó una rígida política monetaria con objeto de neutralizar las expectativas inflacionarias en el marco de una política fiscal más activa. En la segunda mitad del año aparecieron fuertes indicios de una recesión económica y se prevé que el crecimiento baje en 1996.

Cambios de las políticas sectoriales

Importancia de la agricultura en la economía. En Colombia, la agricultura ha contribuido tradicionalmente a una mayor proporción del PIB que en la mayoría de las economías de la región: un 19,9 por ciento del PIB en 1980; este resultado se correspondía con una gran dotación natural de tierras idóneas para el cultivo agrícola y con la falta de fuentes alternativas de divisas como el petróleo u otros minerales. Para 1990, dicho sector siguió contribuyendo a casi un 17 por ciento del PIB, viviendo todavía en las zonas rurales casi un 25 por ciento de la población. En el sector agrícola está empleado un 20 por ciento de la fuerza de trabajo.

A consecuencia de las amplias diferencias en la situación agroecológica y en las estructuras de tenencia de tierras, la agricultura colombiana es muy heterogénea. Los productos exportables representan un 30 por ciento del valor de la producción y comprenden un cultivo de pequeños agricultores como el del café y varios cultivos de plantaciones como el banano, las flores, el azúcar y el algodón. Los cultivos de productos importables contribuyen casi al 35 por ciento del valor de la producción agrícola y comprenden los producidos por minifundistas (cebada, trigo, maíz) así como cereales y semillas oleaginosas, que se cultivan en explotaciones de medio y gran tamaño (sorgo, soja, aceite de palma). Los productos no exportables tradicionales representan un 45 por ciento del PIB agrícola y comprenden al sector ganadero dominado por grandes explotaciones, así como hortalizas, frutas y tubérculos.

El porcentaje del PIB aportado por la agricultura ha venido bajando en las tres décadas últimas. El sector ha crecido a un tipo anual medio de sólo el 1,6 por ciento en el período de 1980-84, como consecuencia de la baja de los precios, de la apreciación del tipo de cambio, de la reducción de las inversiones del sector público y de una violencia rural cada vez mayor. No obstante, el crecimiento sectorial se ha duplicado con creces hasta el 3,7 por ciento de 1985-89, como consecuencia de la elevación de los precios, la depreciación del tipo de cambio y de políticas que han protegido los precios al productor restringiendo las importaciones de alimentos. El sector se ha beneficiado del Plan de Oferta Selectiva, aplicado en 1988 y 1989, que consiste en fomentar la producción de cereales y semillas oleaginosas garantizando precios altos al productor.

Las pautas de crecimiento de la agricultura colombiana han

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



supuesto una utilización más intensiva de la tierra y del capital que de mano de obra. Las oportunidades de empleo en la agricultura no han crecido mucho desde los años sesenta, debido a políticas orientadas a fomentar los subsectores de la ganadería y de las operaciones mecanizadas de las grandes explotaciones. Este sesgo ha sido algo implícito en las pautas de inversiones públicas en la agricultura, en la orientación del régimen comercial y en la asignación de subvenciones.

Medidas de apertura. Las políticas sectoriales han cambiado radicalmente como parte, en todo el ámbito económico, del programa de liberalización del comercio que se ha venido aplicando desde mediados de 1990. El nuevo régimen ha dejado de considerar prioritaria la necesidad de políticas sectoriales, centrando la atención más bien en establecer un entorno macroeconómico neutral que permita que los sectores que tienen ventajas comparativas puedan prosperar. Se aducía que la agricultura se beneficiaría debido a la abrumante ventaja en recursos y a la eliminación del sesgo de la política tradicional por la industria.

El mayor cambio vino a verificarse en las políticas relacionadas con el comercio. Se eliminaron las restricciones a la importación, en especial el monopolio estatal sobre las importaciones de la mayoría de los cereales y semillas oleaginosas. Los aranceles sobre los productos agrícolas se redujeron fuertemente pasando de una media del 31 por ciento en 1991 al 15 por ciento en 1992. En ese mismo período, los aranceles aplicables a los insumos agrícolas descendieron del 15 al 2 por ciento. Algunos cultivos de importación (arroz, maíz, sorgo, soja, trigo, cebada y leche) y un producto de exportación (azúcar) gozaron de un trato excepcional mediante un sistema arancelario variable vinculado a un sistema de banda de precios. Este sistema se proyectó para que absorbiera las grandes oscilaciones de los precios internacionales, proporcionando al productor del país señales comerciales sólo a medio y largo plazo.

Las actividades de intervención directa del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) quedaron reducidas fuertemente. Las compras se limitaron a zonas marginales donde los agricultores tropezaban con graves dificultades para hacer llegar sus productos al mercado. Mermaron las existencias públicas de cereales. Los precios garantizados al productor para los cereales y las semillas oleaginosas fueron sustituidos por precios mínimos establecidos con arreglo a las recientes tendencias del mercado mundial. Estas medidas se complementaron con la supresión de todos los controles a los precios de consumo.

En 1991 se formuló un programa especial para la modernización y diversificación de los sectores retrasados. El objetivo perseguido con este programa fue amortiguar el embate de la com-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



petencia externa y contribuir a dar cabida a los cambios necesarios de recursos en ciertos cultivos donde los agricultores del país eran especialmente poco competitivos. El programa centraba su atención en cuatro cultivos de pequeños agricultores, a saber, el trigo, la cebada, el tabaco negro y el fique (un tipo de yute). Incluía asistencia técnica, sustentación temporal de los precios y fomento de otros cultivos alternativos. En la práctica, se retrasó la aplicación de varios componentes clave del programa, a lo que se achacaron más tarde algunas de las dificultades con que tropezaron los agricultores en 1992.

Se prestó especial atención a la apertura de nuevos mercados para cultivos colombianos mediante acuerdos comerciales. Muchas exportaciones agrícolas no tradicionales se beneficiaron de las preferencias comerciables obtenidas de los Estados Unidos y de la Unión Europea. La integración reforzada con países del Pacto Andino abrió nuevas posibilidades a los agricultores debido a que Colombia gozaba de ventajas comparativas mayores a las de otros copartícipes andinos en materia de agricultura. No obstante, algunas de las posibles ventajas de un mayor comercio con el Pacto Andino se vieron desvirtuadas por la falta de armonización entre los países miembros en sus sistemas respectivos de bandas de precios para los cultivos de importación.

Las reformas del crédito agrícola iniciadas en 1989 tuvieron por objeto aumentar el volumen de recursos a disposición de los agricultores creando un nuevo fondo de financiamiento, el FINAGRO, y aumentando el juego de las fuerzas del mercado en la determinación y destino de los créditos. El FINAGRO trató de complementar los fondos propios de los bancos para créditos de inversión a medio y largo plazo. A partir de 1990, los tipos de interés para los agricultores medianos y grandes se aumentaron alcanzando los niveles de mercado. Se anunció un plan cuatrienal para la liberalización de los tipos de interés para préstamos a pequeños agricultores. A pesar de estas medidas, las corrientes de crédito destinadas a los agricultores quedaron gravemente trastocadas a partir de 1991, año en que las pérdidas acumuladas de la Caja Agraria, el banco de desarrollo agrícola, paralizaron la concesión de nuevos préstamos.

En el período de 1990-94, también se proyectaron varias reformas importantes en relación con los aspectos clave de la política sectorial. En 1991 se formuló una nueva política de apoyo público a las inversiones en riego para aumentar la importancia del sector privado en la creación y mantenimiento de distritos de regadío. Se aprobó un plan de diez años para aumentar el apoyo público a las inversiones en regadío y drenaje, con especial atención a los grandes proyectos.

Las responsabilidades en materia de investigación agrícola se trasladaron del ICA, un organismo público, a CORPOICA, un



nuevo órgano creado con fondos públicos y privados. El objetivo perseguido consistía en aumentar la participación del sector privado en la definición de las prioridades de investigación y su financiación. La reforma se complementó con la creación de múltiples fondos específicos para distintos cultivos, financiados con aportaciones de los ingresos agrícolas. Los objetivos de estos fondos eran patrocinar la investigación y fomentar mejores prácticas de comercio. Las responsabilidades de la extensión y de la asistencia técnica al pequeño agricultor se trasladaron de los organismos centrales a las administraciones municipales.

La política de reforma agraria experimentó un cambio radical con la aprobación de la legislación para utilizar los fondos estatales en subvenciones directas a los beneficiarios, que ahora son los responsables de escoger las parcelas de tierras que desean adquirir. La participación del organismo estatal INCORA se limita actualmente a seleccionar beneficiarios, supervisar las negociaciones privadas y los niveles de precios y prestar asistencia técnica a los beneficiarios. La formulación de normas para reglamentar el proceso de negociación privada retrasó la aplicación de los nuevos métodos hasta finales de 1995, en que se anunciaron las primeras adquisiciones directas por los beneficiarios.

Varios organismos sectoriales fueron objeto de reformas radicales, entre éstos figuraba el organismo que se ocupaba de asuntos de irrigación (INAT), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y el Programa de desarrollo rural integrado (DRI). Además, el Ministerio de Agricultura y su Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA) cedieron sus funciones de protección de los recursos naturales al Ministerio del Medio Ambiente, recién creado en 1993.

Reformas y resultados agrícolas. A partir del segundo semestre de 1991, los niveles de producción para varios subsectores importantes de la agricultura colombiana, principalmente de los cultivos de importación (cereales y semillas oleaginosas) cayeron de forma precipitada. La depresión de los precios de los cultivos de exportación contribuyeron también a la crisis, que se agravó en 1992 cuando el PIB agrícola bajó un 1,5 por ciento. Muchos agricultores se volvieron entonces contra las políticas del Gobierno y la discusión sobre las causas de la crisis generó un debate a nivel nacional. Las asociaciones de productores de cereales y semillas oleaginosas dieron la culpa a la liberalización del comercio y a la retirada del apoyo dado por el IDEMA a la comercialización. El Gobierno rebatió que la crisis fue causada por los efectos de la sequía y el derrumbe de los precios internacionales, factores que se hallaban fuera de su alcance.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Los factores que están a la base de la reducción de las cosechas y beneficios de 1991-92 variaban según el cultivo de que se trataba. En materia de café y algodón, los colapsos de los precios mundiales fueron el elemento crítico (los cultivos de café aumentaron fuertemente durante 1989-93), a lo que vinieron a sumarse tal vez las primeras fases de la apreciación del tipo de cambio. La caída de los ingresos de los productores de trigo, maíz, soja, aceite de palma y sorgo ha sido el resultado del efecto de las reformas del mercado en los precios al productor y de las malas cosechas provocadas por la sequía más intensa registrada en tres décadas, que asoló la mayor parte del país a finales de 1991 y en 1992. Los precios reales al productor cayeron en respuesta a la combinación de la caída de los precios mundiales, a la apreciación del tipo de cambio y a aumentos de la producción que no bastaron para contrarrestar los factores enumerados. El descenso de producción provocado por la sequía fue el factor determinante de la reducción de los ingresos de los productores de hortalizas, frutas y tubérculos. El único renglón importante productivo que registró condiciones excelentes de producción y rentabilidad a todo lo largo de 1990-91 fue el del azúcar. Como consecuencia de la crisis, los ingresos rurales agregados cayeron un 15 por ciento entre 1990 y 1992.

Con un análisis de equilibrio general, se ha estimado que la baja en los precios mundiales y la relajación de la sustentación interna de los precios agrícolas daban razón del 70 por ciento del empeoramiento observado en los ingresos rurales. En cambio, la liberalización del comercio benefició tanto a las poblaciones rurales como urbanas, elevando los ingresos del campo y fomentando una distribución más equitativa de las entradas.

Los acontecimientos de 1991 y 1992 repercutieron fuertemente en los niveles de vida de la población rural. El porcentaje de población rural que vivía en pobreza extrema aumentó pasando del 26,7 por ciento en 1991 al 31,2 por ciento en 1992. La diferencia entre los salarios rurales y urbanos, que había venido descendiendo casi ininterrumpidamente desde principios de los años setenta, aumentó notablemente. Después de crecer en un 4,1 por ciento anual entre 1988 y 1991, el empleo rural cayó un 3,7 por ciento en 1992, representando una pérdida de unos 200 000 puestos de trabajo. Las tasas de desempleo en general no variaron mucho, debido a que hubo una reducción en las tasas de participación junto con un aumento de la migración a los centros urbanos, donde el sector de la construcción ofreció oportunidades de empleo a los trabajadores rurales desplazados.

Las pautas del comercio agrícola sufrieron considerablemente los efectos de las tendencias del tipo de cambio y los precios internacionales. Las exportaciones, excluidas las de café, redujeron su rápido índice de expansión de finales de los años ochenta,

AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



creciendo en valor un 15,7 por ciento al año entre 1990 y 1992, con exclusión del café. En cambio, la eliminación de las restricciones a la importación y el rápido crecimiento de la demanda interna dieron lugar a una aceleración de las importaciones agrícolas, que crecieron a un ritmo de casi el 30 por ciento anual entre 1990 y 1992.

Medidas de reactivación: 1993-95. La magnitud del empeoramiento de los ingresos rurales en 1992 exacerbó la tirantez entre algunos grupos de agricultores y el Gobierno. Los productores exigieron que se pusiera término a todas las medidas de liberalización del comercio y que se concedieran subvenciones directas. Otros apoyaban las reformas pero pedían medidas transitorias para aliviar los efectos de la crisis.

A partir de mediados de 1992, el Gobierno adoptó medidas de urgencia especiales que se refundieron en un plan de reactivación a principios de 1993, que comprendía varias medidas de urgencia en materia de comercio, como las modificaciones al plan de banda de precios para aumentar moderadamente los niveles de protección. El IDEMA reanudó las compras de cereales y semillas oleaginosas a precios superiores a los del mercado. Se aplicó un programa de empleo de urgencia, que se centraba en sectores donde habían quedado enormemente reducidas las oportunidades de trabajo. Las regiones que fueron objeto de la máxima atención fueron las infestadas por el barrenillo del café y aquellas otras donde las plantaciones de algodón habían quedado sustituidas por actividades ganaderas. Se adoptaron medidas crediticias de urgencia para refinanciar las deudas vencidas en cultivos afectados por la crisis y para suministrar fondos estatales a una Caja Agraria insolvente. También se aumentaron fuertemente los niveles de inversiones públicas en organismos agrícolas.

A finales de 1993, las tensiones existentes entre el Gobierno y grupos de agricultores dieron lugar a la promulgación de una nueva ley de desarrollo agrícola general por un congreso que veía con simpatía los intereses de los productores. Esta nueva legislación, con el argumento de que la violencia rural justificaba un trato especial a la producción agropecuaria, apoyó unos esfuerzos de comercialización estatal más activos; una intervención más fuerte en materia de derechos compensatorios y *antidumping* para impedir la entrada de importaciones de alimentos subvencionadas; la creación de fondos de estabilización de productos básicos; la concesión de préstamos a la agricultura con costos inferiores a los del mercado; y la financiación de un plan de seguro agrícola. La ley creó también un nuevo plan de subvenciones a la inversión para contribuir a los gastos de capitalización rural por parte del sector privado. Se creó el fondo EMPRENDER para estimular la creación de nuevas empresas comer-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



ciales y de transformación de especial interés para el pequeño productor, en común con el sector privado. A pesar de esta ley, a finales de 1995 sólo se habían cumplido realmente algunos puntos determinados que figuraban en sus disposiciones.

La aplicación de las medidas esbozadas en el plan de reactivación prosiguió después del cambio de administración que hubo en agosto de 1994. El nuevo Gobierno cumplimentó las medidas de 1993 con la aplicación de subsidios a las inversiones establecidas por la Ley Agraria. Se autorizaron subsidios para inversiones en proyectos de regadío y compras de nuevo equipo. En 1995 también se aplicó un nuevo programa para refinanciar y reducir los costos en concepto de intereses de las deudas vencidas a favor de los pequeños productores.

El Gobierno puso en marcha también un programa transitorio de «acuerdos de absorción», por los que las industrias de elaboración, como los fabricantes de piensos y la industria de semillas oleaginosas, se comprometían a comprar todos los productos de producción nacional a precios determinados. Este programa se complementó con subvenciones directas a los productores para la compra de las cosechas de soja, algodón y arroz. En 1995, la sustentación de los precios y las restricciones a las importaciones implícitas en el plan aumentaron los niveles de protección aplicables al arroz en un 65 por ciento, los del maíz amarillo en un 25 por ciento, los del maíz blanco en un 60 por ciento y los de la cebada un 25 por ciento.

Los niveles de producción de la mayoría de los cultivos afectados por la crisis de 1991-92 registraron una lenta recuperación durante el período de 1993-95. En un estudio del Ministerio de Agricultura resultaba que los márgenes de beneficios comenzaron a aumentar a finales de 1993, concentrándose las tasas más rápidas de crecimiento entre los cultivos anuales de exportación. Los precios de todos los cultivos, con exclusión del café, crecieron un 36 por ciento en 1994. Ese mismo año, las exportaciones agrícolas aumentaron un 18 por ciento (excluido el café), tras caer un 4 por ciento en 1993. Sin embargo, el valor de las importaciones siguió creciendo a tasas que alcanzaron el 38 por ciento en 1994, a causa del aumento de los precios de los cereales. La producción de algodón experimentó una notable recuperación, arrojando un excedente exportable en 1995, como consecuencia del aumento de los precios internacionales y de los apoyos recibidos del Gobierno. De todos los cultivos de exportación, sólo el banano ha seguido registrando niveles de producción estancados debido a una oferta mundial excesiva, a la aplicación de cupos de importación en la Unión Europea y a una violencia cada vez mayor en la región de Urabá.

En 1995, la producción agrícola (con exclusión del café) aumentó un 2,9 por ciento. El crecimiento se concentró en cultivos

AMERICA LATINA Y EL CARIBE



perennes, mientras que los cultivos anuales bajaron un 0,1 por ciento, como consecuencia del comportamiento de productos de importación como el sorgo, la soja y el maíz. Los pequeños cultivos tuvieron altas tasas de crecimiento, especialmente los plátanos, la yuca y el ñame. Por primera vez desde 1990, las exportaciones agrícolas crecieron más rápidamente que las importaciones, como resultado del aumento de los precios mundiales pagados por las exportaciones colombianas y de una tasa más rápida de devaluación.

Perspectivas futuras

Las reformas económicas de 1990-93 dieron resultados positivos para la economía colombiana. Sin embargo, en agricultura los resultados conseguidos fueron de signo variado. A corto plazo, las reformas encaminadas a promover una mayor orientación comercial fueron en parte las responsables de la crisis de 1991-92, a la que tuvieron que hacer frente la mayoría de los cultivos exportables. La liberalización del comercio y la eliminación de los controles a la importación ejercieron los efectos más perjudiciales sobre la rentabilidad de los cereales y semillas oleaginosas de importación. Sin embargo, la oportunidad de esas reformas fue desafortunada; los niveles de producción habían sido impulsados por precios internacionales elevados y la devaluación del tipo de cambio en el período de 1985-90. La ejecución de las reformas coincidió con el comienzo de una fase de precios internacionales sumamente bajos y con un alza en la afluencia de capital, lo que deprimió aún más los incentivos al productor a través de la apreciación del tipo de cambio. El efecto de los precios bajos al productor se agravó en 1992 por las carencias de producción en muchos sectores del país azotados por la sequía más intensa que se había padecido a lo largo de cuatro décadas.

A pesar de estos inconvenientes, se adoptaron medidas de urgencia y se han ido recuperando gradualmente la mayoría de los sectores que padecieron los efectos de una reducción de su rentabilidad entre 1991 y 1993. Algunas de las medidas han supuesto el abandono del espíritu de mercado libre de las reformas originales, ya que han prevalecido unas consideraciones más pragmáticas. No obstante, los objetivos generales de política siguen siendo coherentes con el mantenimiento de un sistema abierto de mercado en el sector agrícola y la mayoría de las medidas de apoyo aplicadas desde 1993 han sido transitorias. No obstante las dificultades iniciales, los grupos de agricultores han aceptado los principios básicos de este nuevo planteamiento y han tomado medidas para mejorar su competitividad en el futuro.

Después de la notable recuperación habida en 1993-95, la agricultura colombiana parece pronta a seguir un patrón de crecimiento más sostenible a largo plazo. La competencia con las im-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



portaciones ha elevado el grado de concienciación entre los agricultores sobre la necesidad de aumentar los niveles de productividad y variar las combinaciones de cultivos para acercarlos a las necesidades del mercado. Como consecuencia de ello, los niveles de productividad están aumentando cada vez más y las inversiones en infraestructura e investigación están sentando las bases de un crecimiento futuro.

Sin embargo, la agricultura colombiana deberá superar algunos obstáculos que todavía subsisten. Los agricultores siguen afrontando la violencia rural, factor que ha detenido el potencial de crecimiento de la agricultura durante décadas. Según el Departamento Nacional de Planificación, los agricultores perdieron entre el 10,6 y el 17 por ciento del PIB agrícola cada año durante la década de los ochenta como resultado de secuestros, extorsiones, pérdidas de cultivos, robos y falta general de seguridad. Para unas mejores perspectivas de crecimiento de la agricultura hará falta que se reduzca drásticamente la violencia rural.

La bonanza del petróleo que se espera dure hasta la primera mitad de la próxima década podrá aumentar las presiones sobre la rentabilidad de la agricultura de exportación. Al quedar absorbidas en la economía las rentas del petróleo, es probable que la divisa del país se aprecie aún más y que los precios relativos varíen a favor de los productos no exportables. La mayoría de las ganancias de ingresos de ese auge económico serán aprovechadas, según se espera, por el sector urbano. Con el fin de reducir los efectos negativos en la producción de productos exportables, en 1995 el Gobierno creó un fondo de estabilización del petróleo para reducir los efectos negativos, y se espera que se limite así la tasa de apreciación de la moneda. Para que la agricultura se beneficie de ese filón de riqueza, las inversiones públicas tendrán que aumentar en los sectores clave, tales como la investigación y la infraestructura de transporte, que pueden incrementar la competitividad de la agricultura.

La agricultura colombiana no sacará pleno provecho de su potencial natural hasta que no se adopten medidas para mejorar las pautas de utilización de los recursos. La intensidad con que se emplean las tierras de labranza sigue variando acentuadamente de una región a otra; hay partes en la altiplanicie andina que están explotadas en exceso mientras que grandes zonas de la región atlántica y de Magdalena Central se hallan poco explotadas. Este patrón de asignación de recursos seguirá generando pérdidas importantes en eficiencia, equidad y recursos naturales hasta que se eliminen los prejuicios políticos que favorecen a grandes explotaciones agrícolas mecanizadas y actividades ganaderas. Así se incrementarían las oportunidades de empleo en el campo y se reducirían la pobreza rural y la violencia.



CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE

RESUMEN REGIONAL

Principales acontecimientos económicos

Los países de la región del Cercano Oriente y África del Norte siguen tropezando con problemas macroeconómicos agudos que derivan de déficit fiscales, presión inflacionaria, empeoramiento de las relaciones externas de intercambio y una deuda externa considerable. Por otra parte, la región ha adoptado con lentitud los programas de reformas necesarios para procurar un entorno que permita un desarrollo sostenible. Estos factores, sumados a los episodios de guerras civiles y de repetidas sequías, se han traducido en unas tasas inestables y generalmente bajas de desarrollo económico durante la última década y media, incluso en los países que han implantado con más decisión programas de reforma. Los avances han seguido siendo lentos en sectores claves de reforma como la reducción de las barreras al comercio, la reformulación del marco reglamentario y la privatización del gran sector público. La aceleración del proceso de privatización representa una ardua tarea en Egipto, Argelia, la República Islámica del Irán y la República Árabe Siria, donde las empresas públicas siguen manteniendo funciones predominantes en la actividad industrial. También hay mucho campo para la liberalización del comercio en esos países.

El crecimiento económico de la región en su conjunto alcanzó un modesto 2,4 por ciento en 1995, después de haberse estancado el año anterior. Los precios del petróleo en 1995 se mantuvieron deprimidos a pesar del notable empuje de la demanda en los países importadores, que cubrieron fundamentalmente los países no pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Aunque las políticas encaminadas a la contracción de la demanda sirvieron para aliviar la inflación, los precios flojos del petróleo siguieron limitando el crecimiento. No obstante, varios países como Turquía, la República Islámica del Irán, Argelia y en menor grado Egipto tuvieron mejoras notables de crecimiento económico después de la depresión sufrida en el año 1994. La economía de Jordania siguió creciendo a un ritmo sostenido.

Las perspectivas a corto plazo parecen presentar diversos signos. De un lado, una mejor estabilidad regional puede estimular la confianza y la actividad en toda la región; de otro, los grandes desequilibrios macroeconómicos y la flojedad de los precios del petróleo seguirán, según se prevé, nublando las perspectivas de un rápido crecimiento en los países exportadores netos de petróleo. Un gran campo que ofrece expectativas posi-

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE



tivas es el de la cooperación regional. El proceso de paz entre Jordania, Palestina e Israel puede allanar el camino para una futura cooperación en varias áreas económicas. No obstante los intentos vanos desplegados hasta ahora en el comercio intraárabe (que representa sólo el 8 por ciento del comercio total actual), el grupo comercial regional que está haciendo su aparición y que comprende a estos países, incluido Egipto, puede en el futuro ser una de las zonas más importantes de comercio y cooperación regionales. Para ello hará falta eliminar los impedimentos de orden económico, político e institucional con que en la actualidad se enfrenta la cooperación regional. En agricultura, uno de los sectores más importantes dentro del ámbito de la cooperación regional es la transferencia de tecnología. Israel es capaz de producir una tecnología innovadora, de ámbito regional y propia de cada clima, especialmente en la esfera de la ordenación hídrica, lo que podría ser de especial utilidad en otras partes de la región. El progreso del comercio agrícola regional también dependerá de que Israel elimine el sostenimiento interno y abra sus mercados para permitir mayores importaciones de productos agrícolas procedentes de sus vecinos.

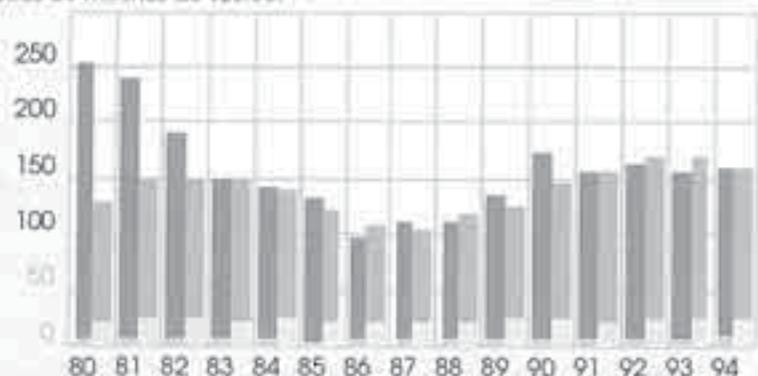
Resultados y problemas del sector agrícola

El crecimiento de la producción agrícola en la región del Cercano Oriente y África del Norte se redujo pasando de un porcentaje ya modesto del 2 en 1994 al 1,7 por ciento en 1995. La producción cerealera global, de unos 22 millones de toneladas en 1995, fue, según estimaciones, un 18 por ciento inferior a la cosecha superior a la media del año anterior. A pesar de la mejora de los incentivos que proporcionaban las políticas agrícolas nacionales y la subida de los precios internacionales, la región consiguió un éxito limitado en la producción de cultivos estratégicos, en la diversificación de la base agrícola y en la mejora de la productividad de la tierra y del trabajo en el sector agropecuario. La producción de trigo en África del Norte, que depende en gran parte de las lluvias, cayó, según estimaciones, un 22 por ciento respecto de los 11,3 millones de toneladas de 1994 a 8,9 millones de toneladas en 1995 debido a la escasez de lluvias, especialmente en Marruecos.

Tras una cosecha excelente en 1994, las escasas lluvias perjudicaron al sector agrícola en Marruecos en el año 1995. Se agotaron los niveles de agua en los embalses del país como resultado de la sequía en tres de los últimos cuatro años, lo que limitó gravemente la disponibilidad de agua para usos agrícolas y de otro tipo. La superficie plantada de cereales fue un 37 por ciento inferior a la de 1994 y se estimaba que la producción de cereales en 1995, en torno a 1,9 millones de toneladas, fuera la

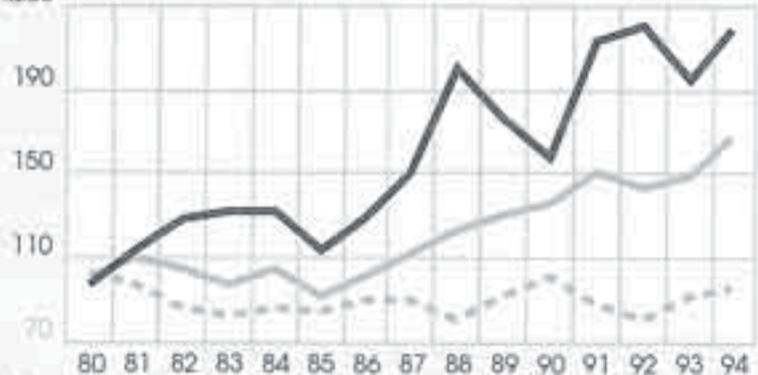
CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE

Miles de millones de \$EE.UU.

COMERCIO TOTAL
AGRICOLA Y
DE MERCANCIAS

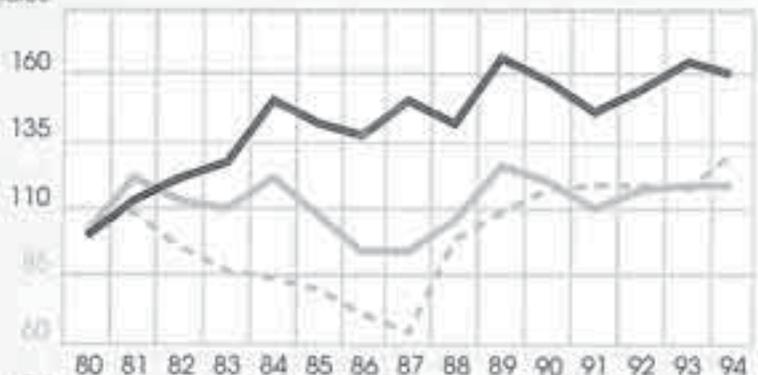
- Tot. export. mercancías
- Tot. import. mercancías
- Exportaciones agrícolas
- Importaciones agrícolas

Indice

EXPORTACIONES AGRICOLAS
(Índice 1979-81 = 100)

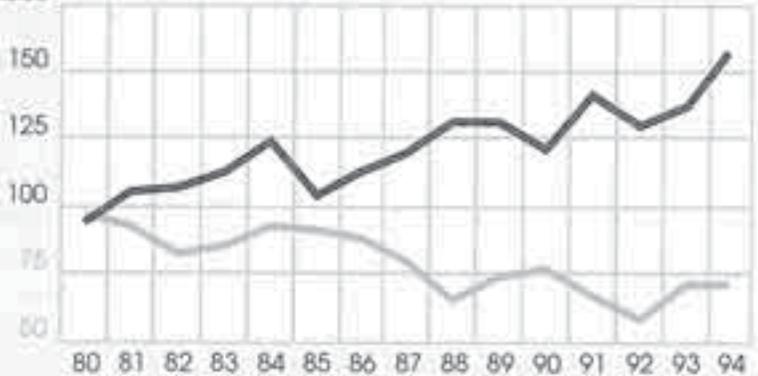
- Valor
- - Valor unitario
- Cantidad

Indice

IMPORTACIONES AGRICOLAS
(Índice 1979-81 = 100)

- Valor
- - Valor unitario
- Cantidad

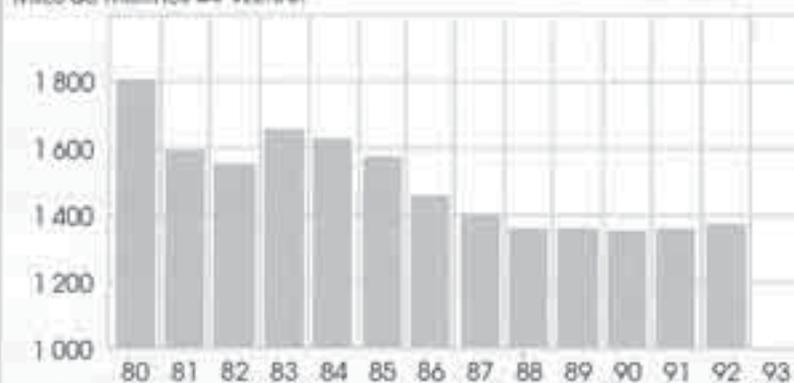
Indice

RELACION DE INTERCAMBIO
AGRICOLA RESPECTO DEL
INGRESO Y TRUEQUE NETO
(Índice 1979-81 = 100)

- Trueque neto
- Ingreso

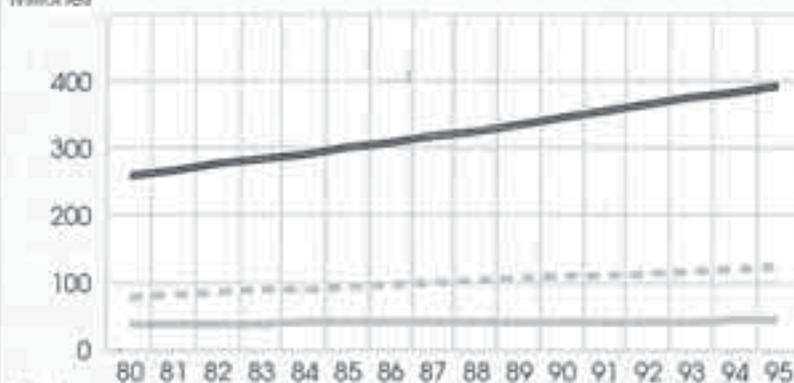
CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE

Miles de millones de \$EE.UU.



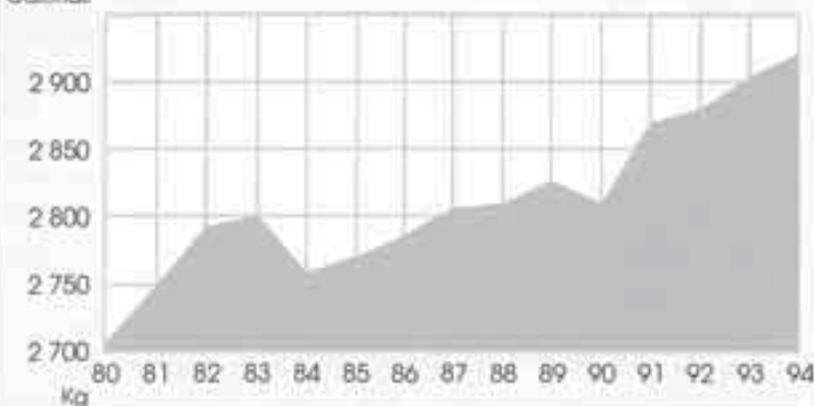
PIB REAL PER CAPITA

Millones

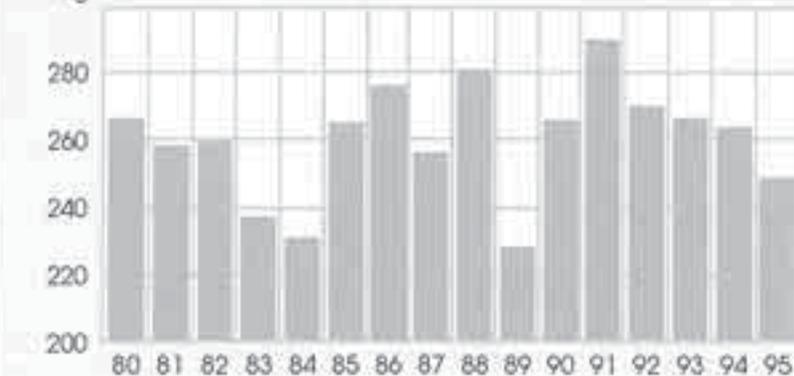
POBLACION TOTAL,
FUERZA DE TRABAJO
Y MANO DE OBRA AGRICOLA

— Población total
- - Fuerza de trabajo
— Mano de obra agrícola

Calorías

SUMINISTRO DE ENERGIA
ALIMENTARIA
(Calorías per cápita y día)

Kg

PRODUCCION DE ALIMENTOS
BASICOS PER CAPITA
(Cereales, raíces o tubérculos
y legumbres en equivalente
de grano)

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


menor de los últimos 30 años. En 1995, la producción de trigo cayó un 80 por ciento (a 1,1 millones de toneladas) y la de cebada un 84 por ciento. Por consiguiente, se prevé que las importaciones de trigo en 1996 sean de unos 3,0 millones de toneladas, con un aumento de más del 150 por ciento respecto de 1995. Para estimular la producción, el Gobierno aumentó el precio de sostenimiento de la remolacha azucarera, de la caña de azúcar y del algodón.

En Egipto, la producción agrícola aumentó un 2,5 por ciento tanto en 1994 como en 1995. Se estima que la producción de trigo se incrementó en un 28 por ciento alcanzando los 5,7 millones de toneladas, debido principalmente a una mejor variedad de semillas y a un mayor plan de incentivos. A pesar de la expansión de la producción, el aumento constante de los precios tanto nacionales como internacionales comienza a repercutir negativamente en la demanda interna. Egipto, no obstante, sigue siendo el mayor importador neto de trigo de la región. La producción agrícola de arroz y algodón está respondiendo a precios propicios y a la liberalización del mercado, porque el algodón está siendo comercializado por el sector privado.

Turquía ha sido tradicionalmente uno de los pocos países de la región que disfruta de autosuficiencia alimentaria. La política de precios del Gobierno dentro del programa actual de ajuste estructural sirve de sustentación a los cereales, a la remolacha azucarera y al tabaco con aumentos de precios del 100 por ciento para los cereales (cebada, centeno y avena). Las políticas agrícolas en este último tiempo han hecho que Turquía se convierta en un importador neto de trigo. La producción de trigo en 1995, aunque superior a la mala cosecha del año anterior, fue muy inferior a los 21 millones de toneladas que se preveían, en parte debido a los efectos perjudiciales de unas lluvias no propias de la estación y de las plagas. Para cubrir la demanda interna, el Gobierno suprimió el gravamen sobre las importaciones de 20 dólares EE.UU. por tonelada aplicable al trigo para permitir al sector privado importar trigo de gran calidad. En 1995, Turquía importó grandes cantidades de trigo, azúcar y carne de vacuno; se prevé que en 1996 importe un millón de toneladas de trigo.

En el Sudán, después de una cosecha de cereales extraordinariamente buena en 1994, el pronóstico para 1995 es de 3,3 millones de toneladas, un 26 por ciento menos que el año anterior. Según previsiones, la producción de sorgo y mijo bajará un 12 por ciento y un 46 por ciento, respectivamente, debido principalmente a un descenso en la superficie dedicada a estos cereales tanto en las zonas de regadío como en las mecanizadas. Además, en los rendimientos de estos cultivos han influido las escasas lluvias estacionales, los daños causados por las

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



plagas y la infección de malezas. No obstante, las perspectivas generales para el trigo y los cereales secundarios en 1996 son favorables a raíz de unas abundantes lluvias, de un control oportuno de la langosta del desierto y de un aumento en la superficie sembrada. Los precios internos e internacionales favorables, unidos a otros incentivos, impulsarán también la producción. Una infraestructura insuficiente de mercadeo y transporte sigue siendo una de las principales limitaciones a los objetivos de autosuficiencia en la producción de alimentos y en su exportación.

En Argelia, la producción de cereales volvió al nivel medio de 2,2 millones de toneladas en 1995, creciendo la producción de trigo el doble y la de cebada el triple. El Gobierno adoptó varias medidas para impulsar la producción agrícola a largo plazo dada la creciente factura que entraña la importación de alimentos, que es una de las mayores de la región. La nueva estrategia se basa en mayores precios de sustentación y tipos de interés bajos a los agricultores, como incentivos para impulsar la producción nacional de cereales, legumbres y leche, mejorar la producción de las tierras, los servicios de extensión y aprovechar la agricultura de secano en el sur de Argelia.

Las sanciones impuestas a Iraq siguen repercutiendo de forma aguda en productores y consumidores. A pesar de las condiciones atmosféricas favorables, la producción de cereales bajó un 10 por ciento en 1995 debido a la falta de semillas y de insumos químicos. Siguió bajando la disponibilidad de alimentos provocada fundamentalmente por la falta de divisas, que se estima en 2,700 millones de dólares EE.UU., para cubrir las necesidades alimentarias internas. Los esfuerzos del Gobierno para contener el empeoramiento de la situación comprendían un aumento de la cantidad de la ración de harina de trigo de 1 kg a 7 kg por persona y, por lo que respecta al aceite vegetal, de 625 g a 750 g por persona. Esta mayor ración cubre, sin embargo, menos del 50 por ciento de las necesidades de energía alimentaria.

En Arabia Saudita, el precio de sostenimiento del trigo se ha reducido pasando de 2 000 riyals saudies a 1 500 (400 dólares EE.UU.) por tonelada con el fin de reducir la subvención que da el Gobierno al trigo. La producción de 2,5 millones de toneladas en 1995 sigue siendo ligeramente superior a las necesidades del país que se cifran en 1,8 millones de toneladas. Con esta política se pretende reducir aún más las subvenciones del trigo para ajustar la producción a la demanda interna. Al propio tiempo, se fomenta la producción de hortalizas, cultivos de productos valiosos y carne.

La producción de cereales en la República Arabe Siria au-

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



mentó un 8 por ciento en 1995. La de trigo fue de 4,0 millones de toneladas, un 13 por ciento superior a la de 1994, mientras que la de cebada se incrementó en un 15 por ciento.

Problemas de seguridad alimentaria regional

La región del Cercano Oriente y África del Norte suele ser un gran importador neto de alimentos. El desequilibrio existente entre las importaciones de alimentos y su producción, que se mantuvo cercana a los 5 millones de toneladas en 1960-61, se sitúa en más de 20 millones de toneladas en 1995-96. De los países de la región, sólo Arabia Saudita y, más recientemente, la República Árabe Siria son exportadores de trigo. Turquía, Irán, Arabia Saudita y Siria mantienen la mayor parte de las existencias regionales de trigo con una proporción entre existencias y utilización de un 25-30 por ciento en comparación con un 8-10 por ciento aproximadamente en África del Norte.

En los años setenta se verificó un gran aumento en la ingesta de calorías alimentarias, salvo en algunos países como Afganistán y Yemen, lo que hizo elevar la ingesta calórica diaria de la región muy por encima de la media de los países en desarrollo en su conjunto. Aunque la autosuficiencia alimentaria fue históricamente un objetivo estratégico de los planes de desarrollo de muchos países de la región, el aumento en la ingesta calórica diaria se consiguió con el incremento de las importaciones de alimentos. En efecto, el crecimiento agrícola no alcanzó la autosuficiencia, y ni siquiera se mantuvo a la par del aumento demográfico. La acumulación de los ingresos del petróleo que obtuvo la región se reflejó en subvenciones nacionales al consumidor y fue la causa de aumentos rápidos en el consumo de alimentos durante los años setenta y los ochenta. La variación del régimen alimentario hacia artículos de alto valor nutricional contribuyó también a un incremento del consumo de alimentos, al que se atendió con importaciones de productos alimenticios.

El comportamiento económico de la mayoría de los países de la región siguió a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos del petróleo. El colapso de los precios del petróleo a principios de los años ochenta y su constante descenso ulterior, constituyó una conmoción externa que exigió la revisión de las principales políticas para eliminar los desequilibrios estructurales. Cosa especialmente oportuna en el caso de las políticas de seguridad alimentaria del Cercano Oriente, que se caracterizaron por subsidios al consumidor que entrañaban fuertes gastos públicos en la mayoría de los países. Sin embargo, al continuar las políticas fiscales de signo expansionista (sobre todo las insostenibles de subvenciones al consumo), las dificultades económicas dieron

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


lugar a un descenso en el ritmo de crecimiento económico. La mayoría de los países de la región registraron una baja en los ingresos por persona, en los déficit presupuestarios, amén de otros desequilibrios.

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, países como Egipto, Jordania, Turquía, Marruecos, Argelia y Yemen concertaron programas de ajuste estructural con las instituciones de Bretton Woods. En otros países de la región se están también adoptando programas de reforma económica, cuya piedra angular es la eliminación de desequilibrios estructurales para inclinar la economía a un empleo más eficaz de los recursos. Objetivos importantes de las reformas agrícolas son un aumento de la producción nacional y la supresión de las subvenciones generales de alimentos al consumidor. La liberalización del comercio y la eliminación progresiva de las subvenciones al consumo en estos últimos años, aunque han constituido una etapa en la dirección justa dentro de una perspectiva a largo plazo, han repercutido en la población, especialmente en los grupos de bajos ingresos, contribuyendo a la pobreza y a una seguridad alimentaria precaria en muchos países de la región. Esto ha creado la necesidad de programas y medidas especiales para proteger a los agricultores pobres, a los consumidores y a las poblaciones vulnerables, y todo ello ha supuesto ulteriores cargas presupuestarias.

Una proporción importante de la población del Cercano Oriente y de África del Norte vive en las zonas rurales y depende de la agricultura para su subsistencia. El incremento de la producción agrícola sigue siendo, por lo tanto, importante no sólo para aumentar la seguridad alimentaria sino para el alivio de la pobreza. A este respecto, la falta de suministros de agua en la región constituye un factor restrictivo del crecimiento de la agricultura y, por consiguiente, tiene repercusiones para la seguridad alimentaria. Más del 50 por ciento de la producción agrícola corresponde a la agricultura de regadío. Con el rápido crecimiento de la población y una mayor urbanización e industrialización, la presión para el sector agrícola está llamada a aumentar ulteriormente. A largo plazo, las políticas de reforma agraria y de aguas determinarán el comportamiento del sector agrícola. La reforma de la ordenación de la demanda en el sector hídrico es la clave para un desempeño más eficaz de la agricultura de la región y, por consiguiente, una mayor seguridad alimentaria.

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



TERRITORIOS PALESTINOS

Análisis económico

La fase transitoria actual que se vive en los Territorios Palestinos desde la ocupación al autogobierno se produce en una época de crecimiento lento de la economía, provocado por varios problemas de orden estructural y político que han ido evolucionando en los 30 años últimos. Se ha estancado el crecimiento de los ingresos; la infraestructura y los servicios sociales están fuertemente gravados y, aunque el sector agrícola produce excedentes comercializables, los intercambios siguen estando limitados por restricciones de acceso al mercado para los productores palestinos. Al propio tiempo, la base de recursos naturales está empeorando a un ritmo creciente. Esta situación económica se agrava aun más por el cierre frecuente de las fronteras con Israel. Las ventajas económicas visibles que está acreando la paz son todavía inciertas ya que quedan por resolver cuestiones de carácter político y económico y, por lo que se ve, todo ello va para largo.

Gran parte de esta modalidad desigual de desarrollo en los Territorios Palestinos durante las tres décadas últimas se explica por una combinación de integración asimétrica en la región y un marco reglamentario flojo. La economía ha tenido períodos de crecimiento y de baja, que han sido el resultado de sus circunstancias políticas atípicas tanto en el mundo árabe como en Israel.

Dadas las restricciones existentes del comercio y la producción, gran parte del patrón de crecimiento económico después de 1967 en la economía palestina puede explicarse por los altibajos de la exportación de mano de obra. El crecimiento económico ha llegado a estar estrechamente vinculado a fluctuaciones cíclicas relacionadas con los ingresos del petróleo en la región, tanto como en los otros países árabes de la misma, y por la modalidad de desarrollo existente en Israel.

La causa principal del crecimiento económico rápido registrado después de 1967 en la economía palestina fue el aumento de la integración económica de los territorios recién ocupados con Israel, en función de la disponibilidad de empleo en Israel y del incremento de las importaciones desde ese país, aunque las exportaciones, especialmente de productos competitivos, han seguido estando restringidas por Israel. El número de palestinos que trabajan en Israel aumentó de prácticamente cero a 75 000 en 1979. El auge económico de la región árabe causado por el aumento de las ganancias petrolíferas en la primera mitad de los años setenta llevó a una ulterior exportación de mano de obra, que se convirtió en la principal fuente de divisas para los Territorios Palestinos por las remesas de sus trabajadores expa-

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



triados. El auge de las inversiones, fundamentalmente en el sector de la construcción, produjo una tasa anual media de crecimiento del PIB del 8,5 por ciento desde 1970 hasta 1979. Durante ese período, los ingresos per cápita superaron a los de Jordania y Egipto.

Los años ochenta fueron una época de reducción de los ingresos petrolíferos de la región en su conjunto y, por consiguiente, de recesión económica general. El descenso de la demanda de mano de obra palestina, la reducción del crecimiento del sector comercial y del de servicios y el descenso en las remesas produjeron una recesión también en la economía de los Territorios Palestinos. Desde 1980 hasta 1987, el crecimiento anual del PIB promedió un 3,6 por ciento en la Ribera Occidental y en torno a un 1,6 por ciento en la Faja de Gaza. El desarrollo de la infraestructura, de las instituciones y de los servicios sociales, que ya era limitado por la ocupación, sufrió ulteriormente como resultado de la recesión económica. Al mismo tiempo, la elevada inflación en Israel tuvo efectos indirectos en la economía palestina, que afectaron especialmente a los grupos de ingresos bajos. El comienzo del movimiento de la *Intifada* hacia finales de los años ochenta dio lugar a huelgas frecuentes y al cierre de las fronteras con Israel contribuyendo a restricciones de los movimientos de trabajadores palestinos y a controles económicos sobre los Territorios Palestinos. En 1991, la crisis del Golfo Pérsico exacerbó aún más la situación como consecuencia de la reducción tan drástica de los trabajadores palestinos expatriados empleados en los países del Golfo, especialmente en Kuwait, y al cierre por Israel de la frontera, lo que impidió el desplazamiento de trabajadores.

El proceso de paz acarrea retos y oportunidades a los Territorios Palestinos. Con una autonomía plena ya instalada, los esfuerzos palestinos de desarrollo están entrando en una nueva fase, tanto como consecuencia del acuerdo provisional histórico sobre la Ribera Occidental y la Faja de Gaza en 1993 como de los avances realizados después del Acuerdo del Cairo en 1994. Desde entonces, se ha concluido un acuerdo para un esfuerzo conjunto de desarrollo económico entre la Autoridad Palestina, el Gobierno de Israel, los donantes apoyados por el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Se prevé que en los años próximos afluirá una gran ayuda financiera desde los donantes internacionales. El reto principal con que se enfrentan las autoridades es de qué forma emplear la afluencia prevista de capital financiero como vehículo para acabar con los desequilibrios estructurales de la economía y sentar las bases de un desarrollo sostenible a largo plazo.

Los principales problemas de política que hay que afrontar

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



comprenden una reducción de la dependencia tradicional de fuentes exteriores de empleo para la fuerza de trabajo, aprovechando las oportunidades de producción nacional. El régimen de comercio, que se caracteriza por un gran déficit, sigue dependiendo mucho de las oportunidades de empleo en Israel. Lo que hace falta es ensanchar la base de producción, diversificar los mercados y liberalizar el comercio con los países árabes y con Israel para establecer un crecimiento orientado a la exportación que lleve a una mayor integración económica. Al propio tiempo, hace falta la dotación de infraestructuras y servicios públicos no sólo para mejorar las condiciones de vida de la población sino también para apoyar las actividades de inversiones del sector privado y evitar una ulterior degradación del medio ambiente.

Importancia de la agricultura

Históricamente, la agricultura ha jugado un papel más importante en la economía general de los Territorios Palestinos que en la de sus vecinos, Jordania o Israel. Durante el periodo de crecimiento económico que abarca de 1968-74, el porcentaje del PIB promediaba un 37 en la Ribera Occidental y un 32 por ciento en la Faja de Gaza, bajando luego al 27 y 23 por ciento, respectivamente, durante 1975-86 debido a las elevadas restricciones al comercio, al control sobre el acceso a la tierra y el agua por las autoridades israelíes y al desplazamiento de la mano de obra de una agricultura de bajo rendimiento a sectores de alto rendimiento, especialmente el de los servicios.

En los últimos años de la década de los ochenta, el sector agrícola volvió a recuperar parte de su importancia, como lo demuestra el aumento de su porcentaje en la economía global, alcanzando sus niveles históricos. Una buena cosecha de aceitunas en la Ribera Occidental y una cosecha de cítricos en la Faja de Gaza siguieron siendo los factores que principalmente contribuyeron al crecimiento del PIB. Este resurgimiento sirvió no sólo para proporcionar empleo a los trabajadores que volvían del extranjero y a los que antes estaban empleados en Israel (que conjuntamente constituían un buen 40 por ciento de la fuerza de trabajo en el año punta de 1987) sino también contribuir a la economía palestina durante el clima económico de recesión que predominó en la región a lo largo de ese periodo.

El sector agrícola sigue siendo una fuente importante de empleo para la población de los Territorios Palestinos de 1,7 millones. En las zonas rurales reside un 70 por ciento de la población en general. La proporción que corresponde al empleo en la agricultura supone un 26 por ciento de la fuerza de trabajo de la Ribera Occidental y el 19 por ciento de la Faja de Gaza. Una

**CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE**


característica propia de esa estructura es que las mujeres constituyen, con mucho, la gran fuente de trabajo pues los trabajadores varones han emigrado a las ciudades, de Israel o de otras partes.

Utilización de los recursos agrícolas

La agricultura de la Ribera Occidental es fundamentalmente de secano, comprendiendo un 95 por ciento de las zonas cultivadas; el otro 5 por ciento se destina al riego permanente. De las 156 000 ha, aproximadamente 7 800 se hallan dedicados a la agricultura de regadío. Las zonas situadas en el valle del Jordán (3 500 ha) y Tulkarem (2 600 ha) son con mucho los distritos principales de la agricultura de regadío. En las zonas de secano, la mayor parte de los cultivos tradicionales se producen en unas circunstancias de poco riesgo, bajos insumos y baja tecnología. Las aceitunas, las uvas y las almendras ocupan un 60 por ciento, mientras que el trigo y la cebada otro 35 por ciento de la superficie cultivada. De las zonas de regadío, el 60 por ciento se emplea en hortalizas y frutas, el 25 por ciento en frutos cítricos y un 12 por ciento en bananos. Frente a las prácticas predominantes en las zonas de agricultura de secano, las de las zonas de agricultura de regadío están más avanzadas por lo que se refiere a la adopción de técnicas modernas, especialmente en el caso de los cultivos agrícolas protegidos que se producen en invernaderos con túneles altos y bajos y a base de sistemas de riego por goteo.

En la Faja de Gaza, la superficie total dedicada a la agricultura alcanzó su cota máxima en 1968 (18 200 ha). En los últimos diez años, bajó a 16 500 ha, gracias fundamentalmente a la extensión de las edificaciones urbanas.

En la actualidad, el 65 por ciento de la superficie de cultivo es de riego. Históricamente, los cítricos han sido el cultivo predominante en la Faja de Gaza y gastan aproximadamente la mitad del agua empleada en la agricultura. La superficie de riego restante se destina a hortalizas y al multicultivo. La superficie que no es de riego se emplea en cultivar frutales, viñedos y almendras. Casi la mitad de las explotaciones tienen menos de 1 ha de superficie y sólo un 11 por ciento dispone de más de 4,6 ha.

En la Ribera Occidental, se dan excedentes comerciables en hortalizas (11,4 por ciento), cítricos (35 por ciento), uvas (81 por ciento) y aceitunas en conserva (84 por ciento). Sin embargo, la producción agrícola se ha estancado o está bajando en la Ribera Occidental en los últimos cinco años. En la Faja de Gaza, ha habido un desplazamiento en los sistemas de cultivo que ha contribuido a un aumento de la producción de hortalizas, que

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



ha pasado de 138 000 toneladas en 1989-90 a 201 000 toneladas en 1991-92, aunque la producción de cítricos ha bajado de 197 000 a 110 000 toneladas a lo largo del mismo período. La creciente salinidad, el bombeo excesivo de agua y la falta de acceso al mercado han reducido los índices de rendimiento de los cítricos y ha llevado a sustituir los cítricos por hortalizas.

Agua y agricultura

El agua es de fundamental importancia para el futuro de la agricultura en la Ribera Occidental y en la Faja de Gaza. Las fuentes anuales de agua renovable, que son principalmente aguas freáticas de acuíferos compartidos con Israel, tienen un volumen de unos 850 millones de m³ en la Ribera Occidental y de 80 millones de m³ en la Faja de Gaza. La demanda de agua rebasa las disponibilidades. En la Faja de Gaza, las fuentes subterráneas se están agotando a un ritmo alarmante. Con la tasa actual de extracción, que supera al rendimiento sostenible máximo, el aumento de los suministros de agua en la Faja de Gaza constituye un problema importante. Unos sistemas de cultivos poco idóneos y el libre acceso al agua practicado hasta ahora han contribuido a la reducción del manto freático más allá del nivel sostenible mínimo. En muchos casos, ha hecho que el seguir bombeando resulte poco económico. En la Ribera Occidental, la disponibilidad de agua adicional está restringida por límites que establecen las autoridades israelíes y la escasez general da lugar a un aumento de los costos económicos de oportunidad que lleva consigo el bombeo de más agua.

El agua en el sector agrícola tiene un precio más bien bajo mientras que para uso doméstico tiene un precio alto. Se prevé que este sistema de precios ejerza presión a largo plazo en la agricultura para liberar parte del agua con destino al sector doméstico donde se cobra más.

Esta estructura de precios poco apropiada por lo que se refiere al agua es el principal factor que limita la productividad del sector agrícola en los Territorios Palestinos. El precio del agua varía dentro de las zonas de cultivo de la Ribera Occidental. Al agricultor con derechos de propiedad sobre el agua de manantiales en las zonas del valle del Jordán y Nablus, le cuesta sólo 0,045 dólares EE.UU. el metro cúbico, mientras que para el agricultor que no tiene esos derechos le cuesta 0,08 dólares EE.UU.

El agua de riego en el valle del Jordán procedente de pozos cuesta por término medio 0,076 dólares por metro cúbico, casi igual al precio del agua de manantial para el agricultor con derechos de propiedad en la misma zona. Por otra parte, el agua bombeada de pozos profundos cuesta 0,18 dólares por metro cúbico en la zona de Nablus. Al haber aumentado los costos de

CERCANO ORIENTE
Y AFRICA DEL NORTE



bombeo en esta zona, la propensión de los agricultores a pasar a una técnica moderna de riego ha aumentado, lo cual contrasta con la situación en la zona de Jericó, donde el costo del agua es bajo y no existe incentivo alguno para adoptar el sistema de riego por goteo, que es más caro.

El valor marginal del agua en la producción de distintos cultivos dentro del valle del Jordán va de 0,33 dólares EE.UU. por metro cúbico para los cítricos a un costo que llega de 1,87 a 2,90 dólares por metro cúbico para las papas, los tomates y los pimientos cultivados en invernadero. Los rendimientos del agua son superiores para las hortalizas que se cultivan en invernadero. El diferencial entre el valor marginal del agua en el valle del Jordán y el precio que actualmente se cobra en general denota una ventaja encubierta o un arrendamiento asociado con el precio actual del agua. Esta ventaja o arrendamiento es más evidente en los agricultores con derechos de propiedad, en particular para el agua de manantial (aunque los volúmenes de extracción de agua están limitados por las políticas que impone Israel).

Las políticas actuales en materia de aguas muestran un ejemplo claro de fallo económico, institucional y ecológico. El fallo económico se echa de ver en que el precio medio del agua es muy bajo en comparación con el valor marginal de la misma para cultivos como el tomate, los pepinos y otros cultivos de altísimo valor, enviando así señales equívocas a los agricultores sobre el verdadero valor de escasez del agua y dando incentivos para procurar arrendarla. Las consecuencias son un uso excesivo del agua, junto con un descenso del manto freático y un aumento correlativo en los costos de bombeo. Con los años, esto ha producido una erosión en la estabilidad de muchas actividades agrícolas al propio tiempo que ha socavado la sostenibilidad de la agricultura.

El fallo institucional se produce cuando los derechos de propiedad no están bien definidos ni aplicados. En la Ribera Occidental, las restricciones impuestas por Israel a la extracción de agua, que son bastante inferiores a sus límites sostenibles, han limitado el crecimiento potencial del sector agrícola. Sin embargo, el elemento más importante en la suavización de las políticas hasta ahora practicadas será el de que es concomitante con una estructura de determinación de precios que refleja el costo de oportunidad del agua en la zona para asegurar una utilización eficaz y sostenible. Esto es especialmente importante pues la supresión de restricciones análogas a la perforación de pozos en la Faja de Gaza con la llegada de la autonomía ha dado lugar a que el número de pozos aumente rápidamente en los dos años últimos; lo que ha determinado aproximadamente

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



unos 40 millones de m³ de agua bombeada por encima de los límites sostenibles máximos de cada año. Aunque la disponibilidad de más agua ha dado lugar a un aumento de la producción de cultivos de gran valor a corto plazo, el agotamiento rápido de los recursos subterráneos no es sostenible a largo plazo. Se necesita urgentemente una revisión de la estructura de precios en la Faja de Gaza de suerte que recoja el costo económico de utilización y el costo a largo plazo o intrageneracional de agotamiento.

Por lo que respecta a las repercusiones medioambientales de las políticas en materia de agua, sigue siendo necesario tazar (o promulgar un canon del regante) a los que contaminan el agua para asegurar que la degradación medioambiental sea mínima y procurar un desarrollo sostenible a largo plazo. La calidad del agua en la Faja de Gaza ha empeorado ya como consecuencia de un descenso del manto freático y de la correlativa invasión del agua del mar, del aumento de la salinización, del empleo excesivo de fertilizantes, plaguicidas y de la descarga no controlada de las aguas residuales en los suelos y en el sistema natural de drenaje. Son elementos que han repercutido en la productividad del sector agrícola y, si no se rectifican pronto, el daño irreversible que se acarreará a los recursos naturales, como las tierras y el agua, dará lugar a costos inconmensurablemente elevados para la sociedad.

La piedra angular de una futura estrategia medioambiental comprende un conjunto de políticas de mejora de los suministros y de ordenación de la demanda. Puede aumentarse el suministro de agua mediante su aprovechamiento, el tratamiento de las aguas residuales, la desalinización, la siembra de nubes, la recarga artificial de los acuíferos y la rehabilitación de los pozos. No obstante, dada la escasez de agua que hay en la región, todo esto necesita estar complementado con políticas que racionalicen la demanda de agua y mejoren el rendimiento de su empleo. Lo más importante en las políticas de ordenación de la demanda es una determinación apropiada de precios del agua que cubran por lo menos los costos de explotación y mantenimiento a corto plazo, y se vaya a precios que a largo plazo cubran totalmente los costos. Esto llevará a tecnologías de conservación de las aguas que sean técnicamente factibles, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente inocuas.

Intercambio y acceso a los mercados

El comercio agrícola ha cobrado un papel importante en la economía palestina durante el período de auge económico. Las exportaciones agrícolas de la Ribera Occidental (82 millones

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



de dólares EE.UU.) y de la Faja de Gaza (55 millones de dólares EE.UU.) supusieron el 40 y el 28 por ciento, respectivamente, de las exportaciones globales en 1981. Sin embargo, este porcentaje bajó en los años sucesivos. En 1980, las exportaciones en su conjunto supusieron sólo 58 millones de dólares, lo que representaba únicamente el 30 por ciento del total. Las importaciones de productos básicos agrícolas se realizaron y se realizan en su totalidad de Israel, incluidas las de trigo, azúcar, arroz y algunos otros productos. Todos los insumos empleados en la agricultura (semillas, fertilizantes, plaguicidas y equipo hídrico, etc.) se importaron de Israel. Una lenta reestructuración de las pautas de producción en el país (tanto dentro del sector agrícola como entre sectores); un marco institucional débil que rige el comercio en los Territorios Palestinos y las restricciones a la comercialización durante la ocupación redujeron a lo largo de los años la competitividad de las exportaciones agrícolas. Todo esto estuvo acompañado por un desplazamiento de la demanda a favor de las exportaciones agrícolas palestinas provocadas por la cambiante situación económica y política externa de Israel, Jordania y otros países árabes.

Entre las limitaciones principales están la escasa escala y calidad de los productos disponibles para la exportación, la falta de información sobre las oportunidades externas de mercado, el mal estado de la infraestructura física y una infraestructura institucional ineficaz y floja para las inversiones y el fomento del comercio. Los frecuentes cierres de frontera, que han determinado limitaciones en el movimiento libre de los productos agrícolas, también perjudica al comercio agrícola con Israel.

Con una producción excedentaria de muchos cultivos agrícolas, el grado de integración económica con Israel sigue siendo el mayor problema. A raíz del Acuerdo de El Cairo de 1994, el mercado israelí ha podido ser muy lucrativo para los productos agrícolas de los Territorios Palestinos. Las restricciones a las exportaciones de productos agrícolas a Israel están siendo levantadas. En el Acuerdo de El Cairo se prevé el libre movimiento de productos agrícolas entre los Territorios Palestinos e Israel con la excepción de cinco productos (tomates, berenjenas, pepinos, huevos y carne blanca de pollo), que seguirán estando sujetos a contingentes hasta 1997.

La base de una futura estrategia de crecimiento económico para la Ribera Occidental y la Faja de Gaza sigue siendo el acceso a los mercados y el desarrollo del intercambio agrícola. Hará falta aumentar la productividad para que se pueda competir en los mercados regionales y mundial; se necesita también un régimen comercial apoyado por aranceles adecuados, junto con un marco institucional y reglamentario eficaz.

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



Marco institucional

La economía palestina está limitada por estructuras de política pública ineficaces, con un sistema impositivo inadecuado y marcos jurídico y administrativo débiles y con una capacidad de aplicación deficiente. Todo ello representa un gran obstáculo para la ordenación y ejecución de buenas políticas de desarrollo y para afrontar los problemas apremiantes con los que se encuentran los Territorios Palestinos en las esferas de ordenación de tierras y aguas, desarrollo agrícola y rural, comercio y mercadeo. Además, a falta de un sector eficaz de servicios financieros, especialmente de instituciones crediticias a medio plazo, el sector privado depende casi siempre de fuentes de crédito no oficiales. En efecto, el apoyo institucional proporcionado al sector es limitado y ocasional.

La responsabilidad oficial de apoyo y desarrollo del sector agrícola compete a los departamentos de agricultura que funcionan fuera de Nablus, Jericó y la Faja de Gaza. Los presupuestos de estos departamentos se han reducido fuertemente en los últimos años y la dotación de personal es muy escasa. Además, al no haber ningún programa nacional de investigaciones que apoyar, los servicios de extensión son de corto alcance. Algunas ONG han acudido para colmar esa laguna. Aunque sus esfuerzos han sido desde luego muy provechosos, han resultado limitados por falta de recursos.

Programas de ayuda

El sector agrícola de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, así como varias propuestas de ordenación hídrica han conseguido un gran apoyo por parte de la comunidad internacional de donantes y de las ONG durante las últimas dos décadas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha prestado apoyo a la agricultura a través de ocho proyectos distintos, la mayoría de los cuales llevan consigo algún tipo de capacitación de agricultores. El mayor proyecto ha sido el de la construcción de una fábrica de elaboración de cítricos en la Faja de Gaza en cooperación con el Gobierno de Italia, con un presupuesto de unos 12 millones de dólares EE.UU. También se ha dado ayuda para montar una fábrica de envasado y clasificación de hortalizas a la Cooperativa de Beit Lahia en la Faja de Gaza. El PNUD ha prestado apoyo a varios proyectos de abastecimiento de agua doméstica en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza considerándolos como de alta prioridad en estos últimos 15 años, durante los cuales ha venido actuando el Programa de asistencia al pueblo palestino.

El PNUD se propone centralizar su asistencia futura en la agricultura proporcionando los costos de iniciación y asesoramien-

CERCANO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE



to técnico al recién creado Ministerio de Agricultura con intervenciones en actividades inducidas, especialmente mediante el apoyo directo a los agricultores para cubrir sus necesidades urgentes.

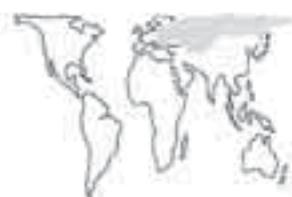
El Programa de asistencia de urgencia del Banco Mundial identificó para los Territorios Palestinos áreas de inversiones prioritarias y de asistencia técnica a lo largo de los tres años que van de 1994 a 1996. Un presupuesto total de 1 200 millones de dólares EE.UU., de cuya cantidad un 41 por ciento se destina al desarrollo de la Faja de Gaza, comprende un programa de inversiones públicas (600 millones de dólares), apoyo al sector privado (300 millones), gastos de puesta en marcha (225 millones) y asistencia técnica (75 millones).

Un programa de 26 millones de dólares EE.UU. para prestar ayuda al sector agrícola comprende el apoyo a la Autoridad Palestina, así como programas para modificar las pautas de producción, el mantenimiento de los servicios de apoyo esenciales y la creación de una infraestructura comercial. Además, se asignan 25 millones de dólares a las ONG y a iniciativas del sector privado con el fin de mantener los actuales servicios de apoyo y fomentar las inversiones en las explotaciones. Se prevé una cantidad de 1 300 millones en materia de creación de capacidad, estadísticas de aguas, pesqueras y agrícolas.

La FAO da ayuda técnica para desarrollar y asistir al Departamento de Planificación y Política Agrícolas del Ministerio de Agricultura en el ámbito de la Autoridad Palestina, en la esfera de la planificación agrícola y del análisis de políticas. Se ha solicitado asistencia para formular un marco analítico de toma de decisiones en sectores como la política de los precios agrícolas, la ordenación de los recursos naturales, la política comercial, las políticas de finanzas y créditos rurales, la distribución de insumos, el cometido del sector oficial y privado y la creación de capacidad en planificación agrícola, análisis de políticas y estadísticas.

ANÁLISIS POR REGIONES

II. Regiones de países desarrollados



EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: RESUMEN REGIONAL

Mejoramiento de la coyuntura económica y de los resultados agrícolas

En la subregión de Europa central y oriental se afianzaron aún más en 1995 los progresos de orientación comercial, acercándose algunos de los países a una fase posterior a la transición en su modernización económica y agrícola general. Si se mide por el crecimiento real del PIB Europa central y oriental³⁰ destacó como la zona con un crecimiento económico más rápido (más del 5 por ciento) en Europa en 1995, con una aceleración respecto del año anterior (4 por ciento). El promedio siguió encerrando amplias variaciones dentro de la subregión, que iban de una baja de la producción en Croacia y la ex República Yugoslava de Macedonia (donde el PIB bajó a -1,5 y -3 por ciento, respectivamente), a un crecimiento rápido en Albania y Polonia (13 y 7 por ciento, respectivamente). Las políticas de estabilización se vieron recompensadas con un fuerte descenso de las tasas de inflación (salvo en Hungría) y por una triplicación de las entradas netas de capital (que alcanzaron los 31 000 millones de dólares EE.UU.) en la subregión, frente al año anterior. En cinco pequeñas economías (entre otras, Croacia, la República Checa y Eslovenia), las tasas de inflación pudieron medirse con una sola cifra, entre el 4 y el 9 por ciento. Los niveles de desempleo, que es un extremo de interés general en la subregión, aumentaron a un ritmo medio inferior. En realidad, el empleo comenzó a crecer en cinco países, entre ellos Albania y Polonia.

Estos fenómenos presagiaban unas buenas perspectivas generales para una ulterior mejora en 1996, aunque los resultados económicos positivos no parecían distribuirse por igual entre los países de la subregión. Había países que se-

³⁰ A los efectos de este resumen subregional, Europa central y oriental comprende los siguientes países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumanía, y Yugoslavia.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



guían luchando con tasas elevadísimas de desempleo. Por otra parte, casi el 90 por ciento de la afluencia de capital benefició sólo a tres países; a saber, la República Checa, Hungría y Polonia. Fueron los países miembros más desarrollados del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCEC)¹¹, que formaron un grupo central de economías con un crecimiento económico rápido del 5 al 7 por ciento (salvo Hungría, con el 2 por ciento) y tuvieron un desarrollo estructural dinámico. También hubo un crecimiento acelerado en Rumania (6 por ciento) y una tasa inferior en Bulgaria (3 por ciento) en 1995.

Aunque la recuperación se basó principalmente en el sector industrial (en menor medida, en el sector de servicios), el sector agroalimentario también tuvo mejores resultados que el año anterior. Es muy probable que 1995 marcara el primer año en todo el periodo de transición en el que el producto agrícola agregado de Europa central y oriental consiguiera un crecimiento positivo. Esto se debió a dos factores. De un lado, la producción de cereales de la subregión consiguió un crecimiento en torno al 3 por ciento, a causa de una buena cosecha de trigo en 1995. De otro lado, en la producción ganadera, la subregión en su conjunto logró detener la tendencia descendente y, en algunos países, la producción comenzó a volver a alcanzar los niveles previos en determinados ramos ganaderos.

El alza en la producción total de cereales de la subregión se debió sobre todo a una notable mejora de las cosechas en Polonia y Rumania, con aumentos de un 15 y 6 por ciento, respectivamente, y hubo ligeros aumentos también en la República Checa y en Eslovaquia. Esto compensó fácilmente las reducciones que se registraron en algunos países, como Hungría y Bulgaria. La situación de la producción ganadera ofreció un cuadro en continua mejora, aunque seguía siendo todavía muy variable. En la mayoría de los países, los sectores porcino y avícola dieron lugar a una recuperación con el incremento de la cabaña ganadera y el crecimiento de la producción. En Hungría y Polonia se reconstituyó también la cabaña de vacuno, aunque el sector lechero parecía seguir la tendencia descendente en la mayor parte de la subregión (salvo en la República Checa).

Según cifras provisionales, el aumento de la producción agrícola dependió en parte de las mejoras de productividad. En Polonia se alcanzó un alza notable en la producción de cereales mediante mejoras de los rendimientos en una superficie cultivada menor para los tipos principales de cereales. En Rumania, unos rendimientos también ma-

¹¹ El ALCEC comprende a Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y la República Checa.

**EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL**


vores impulsaron la producción de trigo mientras que la de maíz se expandió debido a la ampliación de la superficie sembrada con este cereal. No obstante, los rendimientos registrados en los principales países productores de granos en 1995 se hallaban todavía por debajo de sus resultados anteriores a la reforma. En comparación con 1987-89, los rendimientos de trigo por hectárea en 1995 siguieron siendo un 2 y un 17 por ciento inferiores en Polonia y Hungría, respectivamente. Los rendimientos de maíz fueron un 10, 25 y 35 por ciento menos en Polonia, Bulgaria y Hungría, respectivamente, que en 1987-89. Para los años noventa, los respectivos niveles de productividad en la Unión Europea fueron superiores, con rendimientos del maíz dobles de los del trigo, cerca de una tercera parte más que la media de Europa central y oriental. Al reducirse los insumos y con unas actividades de inversión aún flojas en la agricultura, no cabía prever todavía mejoras importantes en la mayoría de los subsectores en el año 1995.

Los precios al productor mejoraron más lentamente que el alza general de precios. En la República Checa, por ejemplo, los precios agrícolas aumentaron un 7 por ciento y los precios del consumo en general en más del 9 por ciento en 1995 (en el año aumentaron un 5 y 10 por ciento, respectivamente). En Hungría, los precios pagados al productor agrícola en 1995 aumentaron en casi un 15 por ciento en comparación con el aumento del 28 por ciento registrado en los precios al consumo. La tasa generalmente deprimida de los mercados alimentarios internos continuó influyendo en este sentido. No obstante, la floja posición negociadora de los productores agrícolas, en función de sus nuevas estructuras agrícolas, en parte fragmentadas y teniendo sólo una pequeña participación en las actividades de elaboración y comercialización, puede haber tenido una mayor importancia. Estas condiciones (con Polonia como excepción) siguen dejando a los agricultores en desventaja para la formación de los precios frente a un poder superior del mercado creado por empresas de compra y elaboración muy concentradas.

Sin embargo, después de los ajustes fuertes pero inevitables de los años precedentes dentro del sistema de precios agrícolas, los precios al productor fluctuaron menos radicalmente en varios países. Las tendencias en la evolución de las condiciones de intercambio para los productores agrícolas siguieron siendo muy negativas, aunque comenzaron a aparecer algunos cambios positivos en unos pocos países que se hallaban en una fase más avanzada de reestructuración económica. Así por ejemplo, el índice de las

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



relaciones de intercambio de los agricultores polacos mejoró un 4 por ciento en 1995 respecto de 1994. Naturalmente, esta tendencia menos desfavorable se debió en parte a su respuesta más flexible a la producción. Además, la política más activa de estabilización de los precios (incluida la introducción de unos precios mínimos garantizados para un número variante de productos de un país a otro), perseguida por los gobiernos, ejerció también un papel importante.

La demanda interna de alimentos siguió siendo débil en toda la subregión, especialmente en el sector de los productos ganaderos. En comparación con los niveles previos a la reforma, los gastos en alimentos siguieron representando una parte muy sustanciosa de los gastos familiares totales. En 1994, esta proporción promedió un 31 por ciento (registrando Hungría un ulterior aumento en 1995) si se compara con el 22 por ciento de la Unión Europea. Además, en Bulgaria y Rumanía, este porcentaje fue considerablemente mayor, cifrándose en el 48 y 60 por ciento, respectivamente.

En varios países, las variaciones en las pautas de la demanda se caracterizaron por un ulterior debilitamiento del interés por productos comprendidos en la escala de precios medios y una demanda cada vez mayor de productos baratos (principalmente no ganaderos). También pudo observarse un cierto aumento en la demanda de productos elaborados (a menudo importados) comprendidos en la escala de precios altos, aunque estos productos constituían sólo una pequeña parte del consumo general de alimentos. Tras la introducción de un fuerte plan de estabilización que influyó en los ingresos reales, las ventas de alimentos al por menor bajaron una quinta parte aproximadamente en Hungría durante 1995. En algunos países, incluida la República Checa y Hungría, los precios de los alimentos al por menor registraron un aumento más rápido que la subida general de precios que hubo en 1995.

En 1995 continuaron las tendencias de expansión del comercio agrícola, encabezadas por Polonia y Hungría, que fueron los principales exportadores agrícolas de la subregión. Las exportaciones agrícolas y de alimentos por Polonia y Hungría aumentaron un 20 y un 25 por ciento, respectivamente. Rumanía consiguió reducir su déficit comercial agrícola, mientras que algunos países aumentaron sus exportaciones netas. En Hungría, esto se consiguió al multiplicarse por cuatro las exportaciones de trigo favorecidas por un recargo arancelario del 8 por ciento a la importación para todos los artículos y por una fuerte devaluación de la mo-

**EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL**


neda nacional. La República Checa, Polonia y Eslovaquia registraron, en cambio, déficit constantes en su comercio agrícola y alimentario.

En 1994-95, la subregión en su conjunto ha vuelto a una trayectoria expansionista en su comercio agrícola, especialmente de exportación. Los países con un potencial importante de producción y de exportación parecían estar dispuestos a aprovechar las oportunidades que les brindaba el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además de las nuevas tarifas arancelarias de la OMC, también aparecieron recargos arancelarios en varios países, en particular Bulgaria, Rumania y Eslovaquia. En Hungría y Eslovaquia en cambio la intención era que sólo se aplicaran a corto plazo. Eslovenia suprimió su recargo a la importación de productos agroalimentarios al mismo tiempo que reajustó para 1995 los aranceles según lo requería el Acuerdo de la OMC. Con el fin de salvaguardar la estabilidad del comercio interno, algunos países introdujeron restricciones a la exportación e incluso prohibiciones a la exportación de cereales ante el rápido aumento de los precios en los mercados internacionales. En general, el grado de intervención estatal en el comercio internacional de productos agrícolas y alimentarios no pareció bajar en la subregión durante 1995.

Sin embargo, un notable fenómeno del año fue la renovada expansión del comercio intrarregional y el comercio entre las regiones de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en productos agrícolas y alimentarios. Polonia duplicó abundantemente su comercio agroalimentario (en dólares EE.UU.) con los otros países del ALCEC, principalmente como resultado de una triplicación de las importaciones de los países de esta región. Hungría incrementó sus exportaciones a la zona del ALCEC en casi la mitad. Ambos países aceleraron sus entregas de alimentos agrícolas a la región de la CEI en más de una tercera parte, siendo Polonia el principal proveedor de esta zona. Las exportaciones conjuntas de ambos países de productos agrícolas y alimentarios a los países de la CEI ascendieron a más de 1 500 millones de dólares en 1995, lo que significó una expansión del 37 por ciento respecto de 1994. Dentro del total de exportaciones agroalimentarias de Hungría, la proporción combinada de Europa oriental fue ya algo mayor a la de la Unión Europea como resultado de esta reorientación del comercio en 1995.

Estos cambios parecían desplazar las pautas regionales de comercio agroalimentario hacia un nuevo equilibrio en toda la Europa oriental, marcando el comienzo de un pro-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



ceso mediante el cual el comercio intrarregional tradicional de Europa oriental podría recuperar su importancia en una situación de mercado para el desarrollo económico. El nuevo Acuerdo Agrícola dentro del ALCEC tendría, según previsiones, un ulterior impacto positivo en ese sentido a partir de 1996.

Falta de armonía en el proceso de reformas estructurales

La privatización de la tierra, incluidas las granjas estatales, siguió avanzando en la subregión durante 1995, salvo en Eslovaquia, donde varias innovaciones políticas dieron lugar a una ralentización del proceso de privatización de las empresas estatales, y, a partir de 1993, una ley invirtió el sistema de privatización de la tierra mediante documentos justificativos. No obstante, este proceso clave dentro de la estrategia transitoria se encaminaba a su fin en la mayoría de los países. Como consecuencia, empezó a surgir una estructura agrícola muy variable, con grandes explotaciones privatizadas que mantenían una posición importante en algunos países, en particular la República Checa y Hungría. El grado de privatización en los sectores de cabecera e inducidos variaban considerablemente, liderando las privatizaciones las compañías de la industria alimentaria y del comercio al por menor.

En la mayoría de los países, la situación estructural de la agricultura y la de los sectores de cabecera e inducidos era raras veces la misma. En muchos sectores inducidos seguían predominando actitudes monopolistas, de compañías estatales o privatizadas. Esto siguió teniendo un efecto negativo en la posición negociadora de los productores agrícolas y en los intereses económicos de los consumidores, y las variaciones de las relaciones de precios habidas en 1995 parecían exacerbar estos efectos. Con la recuperación de las actividades económicas en varios países, los precios al productor crecían menos y los precios de los alimentos al consumo más rápidamente que la subida media de los precios (salvo en Polonia). Por ejemplo, en Hungría, donde el aumento general de precios ascendió a un 28 por ciento, los precios al productor aumentaron un 15 por ciento y los precios de los alimentos al consumidor un 29 por ciento en el año de 1995. Con la excepción de Polonia, las compañías muy concentradas del sector inducido parecían beneficiarse al máximo de las recientes variaciones en las relaciones de precios. La floja competencia en el mercado al por menor y la falta de nexos orgánicos entre los sectores del mercado interno se volvían más evidentes en los mer-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



cados nacionales separados de Europa central y oriental. La debilidad negociadora de las asociaciones profesionales nacentes de productores agrícolas también contribuía claramente a esta situación.

A la nueva estructura agrícola privatizada, y en algunos países fragmentada, debería haberse dado una mayor flexibilidad con planes de mercado y arrendamiento de tierras prácticos, que serían indispensables para una mayor movilidad de los factores y para la financiación de las operaciones agrícolas. Los avances siguieron siendo, sin embargo, limitados en todos los países de la subregión todavía en 1995. Los eventos positivos, como el creciente número de arrendamientos, han producido mejoras radicales. Entre las principales dificultades estaban el retraso en la distribución de los títulos sobre las tierras, el marco legal incompleto para la transferencia y el arrendamiento de las propiedades rústicas y varias restricciones impuestas a los mercados nacionales emergentes de tierras.

Aun cuando la fragmentación de las operaciones agrícolas se mitigó mediante la utilización de arreglos de arrendamiento en Hungría, no había disposiciones legales que cubrieran el arrendamiento o la posición legal de los participantes. En este mismo país, la propiedad rústica restablecida se hallaba sujeta a una prohibición de venta por cinco años, y la legislación impedía que las cooperativas y otras personas jurídicas poseyeran tierras. En Albania, la venta de tierras agrícolas estaba vinculada a una acción preferente a favor de grupos expresamente definidos de compradores. En algunos países, una notable proporción de los nuevos propietarios de bienes rústicos restablecidos eran residentes de las ciudades (por ejemplo, el 43 y el 80 por ciento en Rumania y Bulgaria, respectivamente). Esto puso de relieve la necesidad de que se estableciesen mercados operativos de tierras. La propiedad de la tierra era aceptada por los bancos como garantía en muy contados casos.

La escasez de capital y el problema de financiación de la agricultura no pudo obtener mucha ayuda del mercado rústico. En consonancia con la privatización y la reestructuración de los sectores bancarios nacionales, se lograron algunos avances en la creación de instituciones bancarias y crediticias especializadas para el sector agroalimentario. En varios países se dispuso de créditos subvencionados (pero no suficientes), sobre todo en Polonia, Eslovenia y Hungría. En Rumania, estos créditos se asignaban a agricultores a cambio de compromisos de entregas. En Hungría, la red de cooperativas bancarias rurales crecía y canalizaba los fondos estatales de desarrollo hacia los agricultores y las

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



pequeñas empresas rurales. En la República Checa, un fondo estatal de apoyo y garantía contribuía mucho a la corriente de crédito subvencionado y garantizado a favor de la agricultura. Una institución análoga ayudaba financieramente a la pequeña y mediana empresa en la elaboración de alimentos.

A pesar de los progresos señalados, en ninguno de los países de Europa central y oriental se había creado todavía un sistema financiero completo y sólido para las operaciones agrícolas y otras conexas. Fueron muchos los factores que contribuyeron a esta situación, en particular la escasa rentabilidad y la baja acumulación interna en el sector agrícola así como problemas de deuda en su seno. El efecto restrictivo de la estabilización macroeconómica y del capital extranjero que favorece primordialmente a los ramos industrial y al por menor tampoco contribuyeron al respecto. Sin embargo, como signo de cierto alivio, en los países con el aumento máximo de la producción agrícola de las exportaciones, la situación financiera de las organizaciones agrícolas registró mejoras por primera vez en 1995.

Habiendo ocupado el centro de interés incluso desde que comenzó el proceso de transición, la creación de instituciones comerciales hizo ulteriores avances en algunos países durante 1994-95. En la República Checa, se crearon 15 cooperativas regionales para la comercialización de la leche a las centrales lecheras, con el resultado de una mejora en los precios de la leche al productor. En los sectores cerealero y porcino de Polonia, la nueva diversidad de los canales comerciales dio un poder individual de negociación a los agricultores. En Hungría, la enmienda de 1995 de la ley relativa a la reglamentación del mercado permitió una participación mucho mayor a las juntas de productos (denominadas consejos de productos) para la formulación y aplicación de una política comercial oficial. En varios países de la subregión, tanto productores como consumidores han tenido ya a estas alturas su primera experiencia positiva, o a veces negativa, de las instituciones comerciales. Esto ha permitido un enfoque más flexible de las decisiones empresariales y una mejor concienciación de las condiciones de mercado en toda la cadena vertical.

En 1995 se llegó al reconocimiento de la necesidad de una mayor transparencia e integración comercial del mercado agrícola tanto en el plano nacional como internacional. En Albania, donde existía una estructura rural algo fragmentaria, se estableció en 1994 un sistema gratuito y sencillo de información semanal sobre los precios. Al año siguiente, el sistema fue pronto reconocido como un elemento

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



favorecedor del desarrollo agrícola. Por otra parte, la falta de disponibilidad o la no utilización de información sobre el mercado de exportación, podía acarrear para un subsector pérdidas de beneficios superiores a la cantidad total de las subvenciones estatales que se abonaban a sus productores durante todo un año. Una situación similar fue la que surgió para los productores de cereales en Hungría, un gran exportador de ellos en la subregión durante 1995.

Fomento de la pequeña agricultura privada

Hacia mediados de los años noventa, los avances de la agricultura privada familiar o campesina ofrecía un cuadro bastante desequilibrado debido a la reestructuración agrícola de la mayoría de los países de la subregión. Como resultado de los enormes esfuerzos desplegados por los agricultores, la pequeña agricultura privada se había convertido en un importante factor económico y social del sector agroalimentario. En cuanto a su cuota de utilización de la tierra y del trabajo, el suministro local de alimentos, la producción comercial y el PIB agrícola, este sector cobró mucha importancia en la mayoría de los países de la subregión. En Eslovenia y Polonia, donde la agricultura privada siguió siendo importante durante todo el periodo comunista, las pequeñas explotaciones privadas empleaban cuatro quintos de la tierra agrícola y contribuyeron al 80 y 89 por ciento, respectivamente, de la producción agrícola bruta en 1994. Las cifras correlativas de Bulgaria y Hungría llegaron a un 40 por ciento en utilización de la tierra y un 81 y 49 por ciento, respectivamente, en lo que atañe a la producción agrícola. Según fuentes nacionales, en Polonia, Bulgaria y Hungría, el 90, 79 y 33 por ciento, respectivamente, de la mano de obra agrícola total se dedicaba a pequeñas actividades agrícolas en 1994-95.

Sin embargo, al cabo de seis años de transición, los pequeños agricultores privados siguieron tropezando con muchas insuficiencias en sus propios recursos y también en su marco económico e institucional. A veces, por ejemplo, tenían que actuar en un entorno político y social polémico. A pesar de las diversas condiciones nacionales, las dificultades principales de la agricultura privada siguieron siendo muy análogas en toda la subregión e incluían la fragmentación de las tierras (especialmente en Albania, Bulgaria y Rumania con tamaños de explotaciones que iban de 1 a 2 ha), una legislación agraria insuficiente, derechos de propiedad poco claros, escasez de suministros de capital y de crédito, unas relaciones hacia arriba y hacia abajo subdesarrolladas y a menudo de monopolio y una escasa

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



información comercial. Detrás de la puerta de la explotación, los agricultores seguían teniendo que enfrentarse con deficiencias de conocimientos en materia de gestión, comercialización y técnicas de producción en pequeña escala sostenibles. También mostraban una falta de disposición a cooperar entre sí. Con todo, los nuevos servicios de extensión cobraron una apreciación creciente por parte de los agricultores privados, principalmente en Eslovenia.

Hacia mediados de los años noventa, la idea de la agricultura privada familiar o campesina parecía ser más aceptada en países como Polonia, Eslovenia y Rumanía que en Hungría o Eslovaquia. En unos pocos países con importantes tradiciones de este tipo de agricultura, especialmente en Polonia y Eslovenia, la creación de estas empresas y su marco institucional parecían de un carácter más dinámico y más completo. Sin embargo, incluso en esos países, los agricultores tenían que luchar con graves problemas estructurales que arrancaban en parte de la pequeñez de la explotación agrícola, que tenía por término medio 8 ha en Eslovenia y Polonia. Además, una proporción cada vez mayor de pequeños predios eran explotados a tiempo parcial y por consiguiente económicamente eran más estables, mientras que un número importante funcionaban a nivel de subsistencia (especialmente en Albania y Rumanía), en la economía sumergida.

Muchos de los problemas con que se enfrentan los agricultores privados en la mayoría de los países derivaban de la falta de una idea política clara y de un compromiso a largo plazo a favor de la agricultura familiar o campesina privada, y especialmente hacia los agricultores jóvenes. En ciertos casos, medidas de política incoherentes hacia los pequeños agricultores (por ejemplo, la retirada de algunas modalidades de ayuda en Hungría) agravaron ulteriormente su situación.

La persistencia de los problemas de transición en este sector se correspondía también con la ausencia o bajo nivel de una auténtica cooperación entre los distintos agricultores. Muchos de ellos no han podido superar todavía la barrera psicológica a una cooperación y asociación voluntarias en las actividades conexas hacia arriba y hacia abajo, que resultaban indispensables en épocas de recursos escasos (financieros, tecnológicos, de gestión y morales) con objeto de allanar el camino al ajuste estructural, que era inevitable para las pequeñas explotaciones a fin de mejorar su competitividad. Sin embargo, en función de sus recursos bastante modestos y de una amplia experiencia occidental, las asociaciones emergentes de agricultores pri-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



vados se estaban orientando en ese sentido. Estaban comercializando sus productos sobre todo en Albania, Bulgaria y la República Checa. Para una mejor coordinación internacional de sus actividades, varias asociaciones nacionales de pequeños agricultores crearon el Consejo Central Europeo de Agricultores en 1995.

El fomento de los recursos humanos, es decir, la formación de adultos en técnicas modernas y ecológicamente inocuas y en aspectos mercantiles, parecía ser una labor urgente para unas políticas de desarrollo encaminadas al sector en pequeña escala. Como en Europa occidental, la solución a largo plazo estaba en el establecimiento de sistemas nacionales para la capacitación profesional y la instalación de agricultores jóvenes con los conocimientos necesarios para gestionar sus empresas y asociaciones familiares o cuasifamiliares.

Orientación de las políticas agrícolas hacia el modelo normativo de la Unión Europea

El objetivo declarado de la mayoría de los países de Europa central y oriental de entrar en la Unión Europea (UE) (cinco países habían expresado ya ese deseo para enero de 1996) dominó las modificaciones introducidas en sus políticas agrícolas y comerciales en 1995. Esto era evidente, incluso entre los miembros que tuvieron que proceder a la primera fase de aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Agricultura; varios de los miembros aumentaron realmente su protección arancelaria. La ayuda estatal a los productores agrícolas y al mercado interno parecían tener efectos estabilizadores en Hungría, Polonia y Rumania, pero no podían aumentarse en términos reales las disposiciones presupuestarias con ese fin, que ya eran modestas. De acuerdo con sus diferentes prioridades de política, la República Checa redujo su presupuesto de 1995 para una regulación del mercado agrícola. No obstante, la tendencia general para los países de Europa central y oriental más adelantados se tradujo en alinear de forma más clara sus políticas agrícolas, sus instituciones y mecanismos políticos.

Esta tendencia se vio también reforzada por el reconocimiento de varias administraciones agrícolas de que el sector agroalimentario, tan vulnerable, no podría seguir resistiendo a la férrea competencia de las economías de mercado desarrolladas en un contexto comercial muy liberalizado para los productos agrícolas y alimentarios. Los políticos trataron de establecer un equilibrio entre la orientación comercial y la protección mínima de los mercados internos, mientras que se volvió aún más evidente la necesidad

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



de los dos grupos principales de mecanismos de política agrícola, es decir, la reglamentación de los mercados y las políticas estructurales, para seguir objetivos armonizados y hacerse complementarias. La protección mínima del mercado ha de ser provisional, con un objetivo determinado y previsible, con el fin de que la protección transitoria del mercado funcione sólo por el tiempo suficiente para que las medidas estructurales resulten activas. El efecto de todo ello será reducir la necesidad de proporcionar una renovada protección comercial en el futuro.

La política de 1995 consistió, por consiguiente, en la continuación de la intervención estatal en los mercados agrícolas de la subregión. Aparte de aquilatar los mecanismos para el apoyo comercial y para la facilitación de créditos, la estimulación de las exportaciones y la protección de las importaciones, también aparecieron en varios países restricciones y prohibiciones a la exportación. En Croacia, se aplicaron precios mínimos con objeto de proteger los precios al productor de los productos agrícolas clave. Debido a ello, los precios internos de los productos agrícolas estuvieron protegidos por aranceles y gravámenes especiales y se impuso un recargo del 1 por ciento a todos los productos importados. Aunque en la República Checa se redujeron en más del 50 por ciento los gastos estatales en concepto de reglamentación del mercado, en 1995 apareció una aplicación especial de licencias (especialmente para la exportación). En Rumania aumentaron los subsidios a los insumos, y para el trigo y la leche valieron garantías de precios mínimos. Para la leche y para el pan hubo también precios al consumo regulados por el Estado. La política comercial respectiva se caracterizó por un elevado grado de protección a las importaciones con un fuerte aumento de los aranceles para el trigo y productos lácteos en 1995. En el sistema húngaro de regulación del mercado en tres fases, el número de mercados de productos intervenidos directamente había aumentado en 1995 para incluir el trigo, el maíz, la leche, la carne de cerdo y de vaca. Los subsidios a la exportación ascendieron a un 50 por ciento de todo el sostenimiento agrícola en 1995.

Ese mismo año, la República Checa y Hungría sometieron las exportaciones de cereales a la concesión de licencias, así como a una prohibición virtual de las exportaciones en este último país, más entrado el año, con objeto de mantener la estabilidad del mercado interno.

Sin embargo, entre tanto los acuerdos concluidos en virtud del ALCEC en 1995 pretendían eliminar algunas de las barreras existentes al comercio a partir de 1996. El recono-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



cimiento por los órganos gobernantes de los daños que acarrea a largo plazo una protección permanente del mercado se fue reforzando lentamente. El empleo de recursos presupuestarios escasos para las garantías de precios y los subsidios a la exportación pudo ser racional sólo en el grado en que estas medidas contribuían al desarrollo estructural para mejorar la viabilidad de un cierto subsector. Análogamente, pueden sólo justificarse las medidas de protección de las importaciones si se llevan a cabo esfuerzos simultáneos para mejorar la competitividad internacional del subsector protegido y de sus productos. Sin embargo, a la larga, el proteccionismo reduce la competitividad en lugar de mejorarla, dado que actúa como disuasivo a la producción para la exportación, aumenta los precios de los alimentos y da lugar a una mala distribución de los recursos.

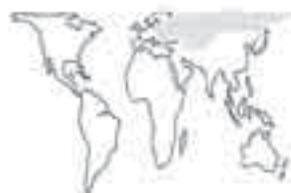
La balanza de comercio agrícola desfavorable de los países de la subregión con la UE y la evolución de sus mercados internos al por menor para los alimentos ponía de relieve la necesidad urgente de practicar políticas que mejoren la competitividad internacional del sector agroalimentario de los países de la Europa central y oriental. Eso se consideraba como un requisito previo importante para su adhesión y funcionamiento satisfactorios dentro de un mercado ampliado de la UE al comienzo del próximo siglo.

La competitividad del sector agroalimentario

Hacia mediados de los años noventa, algunos países de Europa central y oriental habían reorientado satisfactoriamente sus exportaciones agroalimentarias a los mercados de Europa occidental; esto se consideró un paso necesario y positivo en la senda del reajuste para crear un mercado internacional. No obstante, la nueva orientación comercial convirtió a los sectores agroalimentarios orientales en más dependientes de la coyuntura económica general y de las exigencias específicas de los mercados de Europa occidental, lo que produjo un reto especial en cuanto a competitividad internacional para los países de Europa central y oriental.

Los principales países exportadores de la subregión trataron de beneficiarse de su anterior ventaja comparativa en las exportaciones agroalimentarias. Sin embargo, las ventajas comparativas en la producción y comercio agropecuarios había experimentado cambios de fondo en Europa durante las últimas décadas. Hasta ahora, ambos se referían primordialmente a las condiciones naturales (geográficas, climáticas, edafológicas, etc.) y a las tradiciones nacionales en materia de producción. Para los años noventa, la

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



ventaja comparativa dentro del sector agroalimentario se había convertido en un factor de competitividad específico de conocimientos y tecnología. Correspondía más fuertemente a la adaptación de las modernas técnicas de producción y conocimientos de alto nivel técnico, ecológico, de gestión y comercialización de la cadena alimentaria, y menos a las condiciones naturales.

Así se explica por qué algunos países de Europa occidental, con una situación física menos favorable para la agricultura, registran resultados más satisfactorios y un funcionamiento comercial mejor que los países de Europa central y oriental, con condiciones naturales mejores y largas tradiciones de producción y comercio de alimentos. En estos últimos años, una reiterada infrautilización de los cupos de importación de la UE aplicables a los países de Europa central y oriental ha servido de ejemplo a este respecto. Tras largos años de flojas actividades de inversiones y sobre todo una falta de inversiones de alta tecnología hizo que la agricultura de la subregión se hallara en gran desventaja a la hora de competir con los proveedores occidentales. Cosa que se manifestó en el constante porcentaje elevado de productos sin elaborar en sus exportaciones y en la proporción cada vez mayor de productos alimenticios de valor añadido occidental en los mercados internos de Europa central y oriental. En las exportaciones agroalimentarias de ésta a la UE, los cereales, el ganado, la carne y las frutas y hortalizas ocuparon una proporción muy superior al 50 por ciento en 1994-95. En Hungría, por ejemplo, la cuota de exportación de estos productos aumentó a un 67 por ciento, mientras que la cuota de importación de productos alimenticios de valor añadido ascendió a un 72 por ciento en 1995. Estas proporciones demostraban la debilidad estructural del comercio agroalimentario de Europa central y oriental.

Para mejorar su competitividad (en los mercados tanto interno como externo), las empresas agroalimentarias de la subregión necesitan fundamentalmente una mejora cualitativa de sus actividades más que un desarrollo en términos de incremento de la producción. El mercado ampliado de la UE está llamado a ser competitivo por lo que se refiere a los aspectos cualitativos de los productos y servicios. Por otro lado, la interpretación de la calidad de los productos y de los alimentos en particular está atravesando por cambios rápidos en el mercado europeo, debido a una inclusión cada vez mayor de aspectos relativos a la salud del consumidor y a la sostenibilidad en el concepto de calidad (por ejemplo, la preocupación sobre prácticas nutriciona-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



les sanas, los residuos químicos, la ética de la zootecnia, la producción orgánica y la protección medioambiental).

El problema del aprovechamiento del capital humano y de recursos, al guardar una estrecha relación con el aspecto competitivo de la calidad, parece ser un factor de importancia clave para la subregión. Una ulterior reducción sustancial de la fuerza de trabajo agrícola parece muy necesaria para Europa oriental y central en su conjunto para llegar a niveles de productividad del trabajo comparable a los existentes en la UE. La fuerza de trabajo remanente dentro de una estructura agrícola bastante variada requeriría limitar considerablemente las técnicas de producción sostenible, la ordenación rural, la comercialización y la empresa en general. Esto supondrá la aplicación de programas de formación específicos con la cooperación estrecha de todas las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales pertinentes.

Una característica del desarrollo agrícola posterior a la transición será la existencia de grandes explotaciones en algunos países (hay más de 2 000 empresas con una superficie terrestre mínima de 1 100 a 1 700 ha en Hungría). Será necesario mejorar los sistemas de ordenación rural para grandes empresas agrícolas en las condiciones de una economía de mercado. Entretanto, la cuestión de la viabilidad a largo plazo de estas empresas seguirá siendo una cuestión aún abierta, en función de la naturaleza técnica específica de cada subsector.

La mejora de la competitividad del sector agroalimentario de Europa central y oriental depende de nuevas inversiones. En la presente fase transitoria y dada su escasez de recursos, este sector se beneficiaría más de las inversiones en mejoras cualitativas y de un desarrollo sustantivo de los recursos humanos que de inversiones encaminadas a un crecimiento rápido de la producción y la expansión de las exportaciones.

**EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL**

**COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES:
RESUMEN SUBREGIONAL**
Resultados y políticas del sector económico

La mayoría de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)²² han experimentado tasas de crecimiento negativas del PIB real desde el inicio del proceso de transición a principios de los años noventa; el descenso anual medio se mantuvo por encima del 10 por ciento entre 1991 y 1994. La caída comenzó a desacelerarse en 1995, año en el que el PIB medio ponderado bajó un 5 por ciento en términos reales y, según las proyecciones del BERD, 1996 debería ser el primer año de crecimiento positivo para la región en su conjunto. Se prevé que la producción real aumente por primera vez desde 1990 en Rusia, Georgia, Kazajstán y Kirguistán, mientras que en 1995 se había registrado ya en Armenia y Moldova un crecimiento positivo. Sin embargo, sigue previéndose una contracción ulterior de la producción, aunque a un ritmo muy inferior al de los últimos años, en algunos países, y en particular en Belarús y Ucrania. El PIB real en los países de la CEI en su conjunto en 1995 fue de sólo un 53 por ciento del nivel de 1989, y la recuperación proyectada para 1996 lo elevaría sólo a un 54 por ciento. Sin embargo, hay que subrayar que estas cifras oficiales sobrevaloran la baja de producción, ya que no abarcan el aumento de actividad en el sector no oficial, que ha sido importante en la CEI.

Los avances conseguidos en la estabilización macroeconómica han sido más notables que la recuperación de la producción. En 1992, la inflación registrada de los precios al consumo fue de cuatro cifras prácticamente en todos los 12 países de la región. Su número se había contraído a siete países en 1994 y a dos (Tayikistán y Turkmenistán) en 1995, aunque Belarús, Rusia, Ucrania y Uzbekistán seguían manteniendo niveles de inflación superiores al 100 por ciento. Las proyecciones para 1996 apuntan a un ulterior avance, pues se prevé que la inflación quedará bajo control por debajo del 100 por ciento en todos los países salvo Tayikistán y Turkmenistán. Importantes para el descenso de la inflación han sido las rígidas políticas de orden fiscal y monetario apoyadas por el FMI, pues los grandes déficit fiscales asociados con la profunda recesión se han recortado mediante la reducción de gastos, vinculada en parte al proceso de reforma (reducciones de los subsidios a las empresas y al consumo). Además, la liberalización de los precios se llevó a cabo en su mayor parte en las primeras fases de transición y su efecto inflacionario se está ya desvaneciendo.

²² La CEI está constituida por todos los países de la ex Unión Soviética, salvo los Estados Bálticos, a saber: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



La liberalización de los precios es el sector de la reforma donde los progresos han sido más uniformes y sustanciales en la CEI. Prácticamente todos los países han liberalizado la mayoría de los precios, aunque por lo general se ha mantenido el control de los precios de la energía y de los servicios, y se han suprimido progresivamente en gran parte las compras estatales a precios no de mercado. Los avances en otras esferas del proceso de transición han sido menos uniformes. La parte del sector privado en el PIB a mediados de 1995 iba de un 15 por ciento en Belarús, Tayikistán y Turkmenistán al 55 por ciento en la Federación de Rusia. Entre estos extremos estaba Armenia (45 por ciento), Kirguistán y Ucrania (35 por ciento), Georgia y Uzbekistán (30 por ciento), y Azerbaiyán y Kazajstán (25 por ciento). La privatización de las pequeñas empresas ha sido completa en Rusia y Kirguistán, y en la mayoría de los otros países se han privatizado importantes porcentajes, mientras que la privatización de empresas grandes y medianas está por lo general menos avanzada. Casi todos los países han logrado una cierta liberalización del comercio y del régimen de tipos de cambio y también de tipos de interés. Sin embargo, en otras esferas de la reforma bancaria los avances han sido lentos así como en el desarrollo de instituciones financieras no bancarias y en las áreas de la política de la competencia y el establecimiento de normas jurídicas sobre inversiones.

Entre los acontecimientos más recientes figura la aplicación del programa de privatizaciones masivas del Gobierno, basado en documentos justificativos, en Ucrania; ulteriores progresos del programa de privatización gubernamentales en Rusia y Kirguistán y avances hacia niveles de precios de la energía con los que se recuperen los costos en Rusia, Uzbekistán y Ucrania. El acuerdo de 1994 sobre la creación de una zona de libre cambio entre los países de la CEI ha producido hasta ahora sólo un progreso limitado en la creación de una unión aduanera entre Rusia, Belarús y Kazajstán.

Resultados recientes del sector agrícola

La baja de la producción agrícola, que ha interesado a la región desde el comienzo del período transitorio, prosiguió en 1994 y 1995. El sector ha sido castigado por la desaparición de las antiguas políticas de sustentación, por el descenso de la demanda vinculado a una reducción real de los ingresos, por las dificultades de los procesos de reestructuración agrícola y de privatización de las empresas y por las alteraciones del comercio entre las repúblicas de la ex Unión

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

Soviética. En 1994, según estadísticas oficiales, sólo Armenia y Turkmenistán evitaron el descenso de la producción agrícola, y en 1995 los dos únicos países que registraron un crecimiento de la producción fueron Armenia y Moldova. En Rusia, el PIB agrícola ha bajado entre 1991 y 1995, aunque a un ritmo inferior al del resto de la economía.

Por lo que se refiere a las tendencias sectoriales de los principales países productores de alimentos³³, tanto la producción total de cereales como la de trigo han bajado en Rusia entre 1993 y 1995 debido a los rendimientos y, en menor medida, a las reducciones de superficie. Se registraron tendencias análogas, aunque más marcadas, en Kazajstán, mientras que en Ucrania la producción se ha recuperado en 1995 después de una brusca contracción en 1994. Dadas las condiciones normales de crecimiento, la producción proyectada en 1996 superará, según se prevé, los niveles de 1995 en esos tres países, con una recuperación notable en Kazajstán y Rusia, que se debe en gran parte a aumentos de los rendimientos. Los tres países han registrado un descenso prácticamente constante de todos los componentes de la ganadería entre 1991 y 1995. La baja acumulada de existencias en 1991-95 ha variado entre el 21 y el 45 por ciento para el ganado porcino, ovino y caprino y avícola, pero ha sido moderada para el ganado vacuno y especialmente las vacas. Estas tendencias se han visto amplificadas por las bajas de productividad y han dado lugar a reducciones acumuladas de la producción generalmente en torno al 20-30 por ciento para la leche, del 30 al 55 por ciento para los huevos y del 40 por ciento para la carne.

La grave crisis del sector ganadero ha sido una característica común del proceso de transición en todos los países de la CEI; este sector se había beneficiado más que el agrícola del importante apoyo estatal; el impacto ejercido por la eliminación de los subsidios al productor y al consumo ha sido por lo tanto grave; además, las variaciones de los ingresos han tenido efectos negativos en la demanda. En los cuatro principales países productores de alimentos, el consumo anual de alimentos por persona en 1995 fue generalmente un tercio inferior a su nivel de 1990 para los productos ganaderos y entre un 49 y un 64 por ciento menor para el azúcar; el consumo de cereales y papas estuvo a la inversa próximo a los niveles de 1990 o los superó.

Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)³⁴, el comercio a granel de productos agrícolas entre los países de la CEI ha proseguido su tendencia descendente en 1995, siguiendo una pauta general de baja

³³ Son la Federación de Rusia, Kazajstán, Ucrania y Belarús.

³⁴ OCDE. 1996. *Agricultural policies, markets and trade in the Central and Eastern European countries (CEECs), selected New Independent States (NIS) of the former Soviet Union, Mongolia and China, 1994 and 1995*. París.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



en las repúblicas de la ex Unión Soviética. La mayor parte del comercio oficial sigue realizándose a través de acuerdos bilaterales³⁹, aunque hay un continuo descenso en las cantidades fijadas por dichos acuerdos junto con una importancia cada vez mayor de las corrientes individuales y oficiosas y de los acuerdos de abastecimiento directo de alimentos entre las distintas provincias.

La presión política ejercida para reducir las importaciones de alimentos en Rusia –una tercera parte de todas las importaciones en 1995 fueron alimentos y productos alimenticios elaborados– dio lugar a un aumento de los impuestos de importación sobre productos alimenticios, con un arancel máximo del 30 por ciento.

Reestructuración agrícola

La estructura actual de las explotaciones en la CEI es el resultado de una evolución histórica del sistema de tenencia de tierras, en el que no había prácticamente ninguna propiedad privada y de un proceso de reforma que en la mayoría de los casos se ha centrado en la distribución de los derechos oficiales de propiedad para los trabajadores agrícolas, más bien que en la restitución de la tierra a los antiguos propietarios. En Rusia, la reestructuración agrícola se ha producido en dos fases iniciales principales: en 1990 se aplicó una distribución de las tierras agrícolas estatales y colectivas infraaprovechadas procediéndose para ello sobre la base de la tenencia heredable de toda la vida; y una distribución general de derechos al patrimonio agrícola y no agrícola de las explotaciones estatales y colectivas entre sus trabajadores, que se llevó a cabo en 1991. Tales activos fueron ejercitados como participaciones en las grandes explotaciones reorganizadas como explotaciones por acciones o empresas colectivas o pudieron ser retirados para dedicarlos a la agricultura como autónomos o para arrendarlos o venderlos a otros agricultores.

Se han seguido distintos planteamientos para la reestructuración agrícola en toda la región, que van desde un programa completo de reforma agraria en Armenia, que asignó las tierras según el tamaño familiar y dio lugar a un patrón de propiedad agrícola y de labranza basado en explotaciones muy pequeñas, a la falta de reforma hasta hoy día en Tayikistán. El enfoque seguido por la Federación de Rusia se ha adoptado en la mayoría de los países, en particular en Ucrania, Belarús y Kazajstán, aunque en Belarús una decisión del Soviet Supremo de 1993 anuló la ley de 1991 sobre reorganización, mientras que en Kazajstán se limitó la reforma a las granjas estatales.

³⁹ La reducción del comercio ha estado asociada con la baja general de actividad, aunque en las fases iniciales de las restricciones transitorias a la exportación han influido también la pérdida de confianza en el rublo y el empeoramiento del mecanismo de pagos con rublos. Estos dos últimos factores han dado lugar a la creación de una amplia red de acuerdos de comercio bilateral relacionados con el comercio de trueque intergubernamental o interempresarial. Véase Banco Mundial, 1992. *Trade payments and arrangements for states of the former USSR. Studies of Economies in Transformation*, Paper No. 2. Washington, D.C.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



En la actualidad en los principales países productores de alimentos de la CEI existen cuatro tipos de explotaciones: grandes explotaciones, la mayoría de las cuales son explotaciones reorganizadas en Rusia y Ucrania, que ocupan entre el 88 y el 96 por ciento de las tierras en los cuatro países en 1995; explotaciones individuales, resultantes de la distribución de tierras desaprovechadas o de la retirada de grandes explotaciones, con entre el 1 y el 5 por ciento de las tierras; parcela hortícolas propiedad de residentes de las ciudades, dedicadas cada vez más a la producción de alimentos; y por último parcelas familiares, a las que todos los trabajadores y empleados de las grandes explotaciones tenían ya derecho dentro del sistema soviético, y que ocupan un 10 por ciento de las tierras en Belarús y Ucrania y porcentajes menores en Kazajstán y Rusia. Sin embargo, la participación de las parcelas familiares en la producción es mucho menor y ha aumentado de forma prácticamente constante en los cuatro países, contribuyendo en 1995 al grueso de la producción de papas, frutas y hortalizas y al 30-70 por ciento de la producción de los principales productos ganaderos, como resultado del pago en especie o mediante transferencias oficiosas por parte de las grandes explotaciones. Las parcelas familiares, aunque son privadas, están estrechamente vinculadas a la estructura de las grandes explotaciones, de las que dependen para la obtención de insumos y servicios auxiliares, y su creciente importancia puede interpretarse como una transición a la producción de subsistencia dentro de esas explotaciones.

Son varios los factores que han contribuido a orientar el sistema agrícola hacia el mantenimiento de las grandes empresas, aunque reorganizadas, más bien que al desarrollo de explotaciones medianas individuales. Obstáculos de carácter legal han influido de forma terminante, por ejemplo en Rusia, Ucrania y Kazajstán, donde las participaciones en tierras siguen sin estar vinculadas a parcelas físicamente individuadas y, en toda la CEI, donde la definición de las normas relativas a la libertad de retirada y transacciones de tierras ha sido sumamente discutida. El marco legal ha dado por lo general seguridad en el uso de la tierra y su transmisión por herencia a los labradores, pero la transferibilidad, que es una característica esencial de la propiedad privada está limitada a varios grados. Por lo que se refiere a las normas sobre retirada, en algunos casos ha habido intentos por introducir el requisito de la unanimidad de todos los partícipes.

Sin embargo, existen también razones económicas para la perpetuación de una estructura agraria basada en gran-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



des granjas. La casi ausencia de los mercados de crédito agrícola privados, que está a su vez vinculada a la definición incompleta de los derechos de propiedad individual sobre la tierra, crea una limitación de capital para el establecimiento de las distintas explotaciones; la falta de una prestación privada o pública de servicios de apoyo agrícola, que ha sido proporcionada tradicionalmente por las grandes explotaciones, es un elemento que desalienta aún más las explotaciones individuales; el entorno económico inestable y de recesión hace arriesgada la práctica individual de la agricultura. Además, las grandes explotaciones han prestado tradicionalmente una serie de servicios sociales, como asistencia médica y escolarización, y tal vez los agricultores hayan optado por no retirar sus participaciones en tierras con el fin de evitar el riesgo de perder esos servicios.

El grado en que la cuestión de los derechos de propiedad sobre la tierra sigue sin resolver lo revelan los recientes acontecimientos legislativos en Rusia y Ucrania (así como en Belarús y Moldova). Aunque la nueva Constitución Rusa, aprobada en diciembre de 1993, eliminó la prohibición constitucional de compra y venta de tierras agrícolas, y aunque se adoptó en 1994 un nuevo Código Civil que daba más libertad para las transacciones sobre tierras, todavía no se ha creado el marco jurídico completo para aplicar los derechos teóricos a la compra y venta de tierras. El Código Civil iba a entrar en vigor sólo después de la aprobación de un nuevo Código Agrario para la Federación de Rusia. Desde 1994 se ha venido debatiendo un proyecto de código agrario y la Duma Estatal aprobó un texto de 1996, al que se opuso el Presidente Yeltsin, código que introduciría fuertes limitaciones a las transacciones sobre tierras. Entretanto, muchas administraciones provinciales adoptaron su propia legislación y, aunque un decreto presidencial de 1995 estableció algunas normas provisionales siguiendo las pautas no restrictivas del nuevo Código Civil, parecía que no se iban a invalidar las leyes regionales. En Ucrania, la Rada Suprema rechazó en noviembre de 1995 un proyecto de ley por el que se establecía que la asignación de acciones sobre tierras en grandes explotaciones debería quedar terminada para finales de 1995, y por la que se suspendían las restricciones sobre arrendamiento y ventas de tierras³⁶.

Sectores de cabecera y derivados

El brusco empeoramiento en las relaciones de intercambio entre los productores agrícolas y los proveedores de insumos que se ha verificado desde que comenzó la transición, ha provocado una reducción fortísima en el empleo, ventas

³⁶ Véase OCDE, *op. cit.*, nota 34, pág. 221; *Agra Europe*, 1996. *East Europe*. Londres.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



y producción de insumos. Entre 1991 y 1995 bajó la producción de tractores reduciéndose en 18 veces en Kazajstán y en 8 a 9 veces en Rusia y Ucrania, mientras que la reducción de la producción de fertilizantes minerales y piensos compuestos ha sido por lo general menos fuerte; entre 1994 y 1995, la producción de maquinaria ha descendido en tres países, mientras que la producción de fertilizantes minerales se ha recuperado desde entonces en Kazajstán y Rusia.

En Rusia, el Gobierno se opuso a la solicitud de los agricultores de restablecer los controles estatales sobre los precios de los insumos aunque en 1994 creó un programa para el arriendo de maquinaria —en la práctica un plan de reembolsos a plazo— con el que se pretendía prestar también apoyo a los productores de maquinaria agrícola así como a los agricultores. Gran parte de los insumos adquiridos por las explotaciones en 1995 fueron suministrados a través de esos planes, para los cuales asignaron fondos el Ministerio Federal de Agricultura, las autoridades nacionales y un antiguo organismo estatal, reorganizado como sociedad por acciones, que actuaba como distribuidor en exclusiva a los agricultores, los cuales podían pagar en dinero o mediante la entrega de cereales al Estado. Diríase, pues, que el suministro de insumos agrícolas se ha verificado en 1995 con arreglo a pautas que presentan muchas analogías con los métodos previos a la transición, incluido el vínculo entre el suministro de insumos y las compras estatales. También en Ucrania el Estado siguió distribuyendo insumos como parte de los pagos anticipados para compras en 1995. En realidad, la partida estatal para insumos sigue estando vinculada a las compras estatales en la mayoría de los países de la CEI. Los arreglos alternativos que se producen siguen basándose en el trueque de insumos por cultivos, con empresas agroindustriales internacionales en Ucrania y Rusia.

En el sector agroindustrial, los países de la CEI han heredado una estructura que se caracteriza por la existencia de monopolios locales debido a que en virtud de la planificación central cada distrito tenía que tener sólo una o dos empresas de transformación y en consecuencia se creó una infraestructura de transporte. Estas posturas monopolistas están reforzadas por otros factores como, en el caso de Rusia, las restricciones reales a los movimientos de productos que tienen por objeto asegurar las compras de alimentos en el lugar; así como por el deficiente estado de la infraestructura de transporte y su falta de seguridad provocada por la delincuencia. Esto ha convertido a la privatización de las empresas agroindustriales en una cuestión polémica, pues la solicitud de los agricultores para ejercer un cierto control

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



sobre las empresas privatizadas quedó frustrada en el programa de privatización ruso y ucraniano pues las explotaciones no disponían de los recursos necesarios para competir con otros licitadores. En Rusia, las quejas sobre la privatización de la industria de elaboración de alimentos indujo al Presidente Yeltsin a promulgar un decreto en 1994 por el que se exigía al Comité del Estado sobre Gestión de la Propiedad Estatal que reexaminase la cuestión de las privatizaciones. En Ucrania, la Rada aprobó en 1995 una ley por la que se establecía que las empresas de la industria agroalimentaria debían reorganizarse como sociedades anónimas abiertas, con un 51 por ciento de sus acciones que se entregarían gratuitamente a sus proveedores, acarreado la falta de cumplimiento su vuelta a propiedad estatal. Esta ley fue vetada por el Presidente, se presentó nuevamente con un texto algo modificado en 1996 y volvió a ser vetada.

Compras estatales

La proporción total de productos adquiridos por los organismos tradicionales de compras, incluidos los pagos en especie a los trabajadores y el trueque de productos por insumos, cayó en estos últimos años en todos los países de la CEI en aras de los canales de comercialización privados. El porcentaje de productos que burla los canales estatales varía mucho de un Estado a otro y tiende a ser máximo en los países donde las reformas están relativamente más adelantadas o en países donde la lucha civil ha erosionado la administración central (Georgia y Tayikistán) y mínimo en países donde sigue siendo importante el control centralizado. Las compras suelen absorber el grueso de la producción que requiere una elaboración industrial o un almacenamiento especializado debido a que normalmente existe un grado considerable de control estatal sobre esas actividades derivadas y suelen tener una función limitada en los productos que pueden comercializarse directamente²⁷.

En porcentaje de la producción, las compras estatales de cereales, hortalizas, papas y ganado bajaron fuertemente entre 1991 y 1995 en Kazajistán, Rusia y Ucrania. En 1995, las compras estatales absorbieron prácticamente toda la fibra de lino producida en los cuatro grandes países productores de alimentos, así como una elevada proporción de remolacha azucarera en Ucrania y Belarús. En cambio las compras de papas y hortalizas han sido mínimas. Las compras estatales de cereales giraron todavía en torno al 30 por ciento de la producción oficial en Belarús en 1995, el 17 por ciento en Rusia, el 15 por ciento en Ucrania y el 8 por

²⁷ FAO. 1995. *Preliminary assessment of 1995 foodcrop production and 1995/96 cereal import requirements in the CIS*. Roma.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



ciento en Kazajstán. Para los productos ganaderos, el Estado sigue absorbiendo del 35 al 54 por ciento de la producción en Rusia, y porcentajes menores en Ucrania y especialmente en Kazajstán.

La disminución de las compras estatales se debe a varios factores. Los bajos precios y los grandes retrasos en los pagos, pues los organismos carecen de fondos, están a la base de la poca predisposición de los agricultores a entregar sus productos a los organismos estatales. Como consecuencia de ello, la mayoría de los organismos estatales de compras no están en condiciones de cumplir sus objetivos de adquisiciones; eso fue lo que sucedió en 1995 en Rusia y Ucrania, donde un decreto presidencial ha suprimido el sistema para todos los productos agrícolas, salvo los cereales.

Política en materia de subsidios, precios y créditos

En la ex Unión Soviética, la ayuda estatal a la agricultura se basaba fundamentalmente en el mecanismo de precios y subsidios y en una política crediticia. Los precios de compra se componían de un precio base más primas en función de la cantidad, la calidad y las necesidades financieras de las explotaciones. Las granjas estatales y colectivas en posición débil recibían plusas para que mejorasen su situación económica; estas primas de precios constituían la categoría más importante de subsidios agrícolas en los años ochenta. Los insumos agrícolas estaban subvencionados y los subsidios al consumidor, que se solían pagar a las industrias transformadoras, mantenían bajos los precios al consumo. El sistema bancario oficial daba créditos a las empresas de propiedad estatal. Tipos de intereses favorables y el perdón periódico de los préstamos servían realmente para transferir ingresos a determinados grupos y empresas, y el crédito asignado por el Estado se empleaba generalmente en sacar de apuros a productores poco eficientes y de alto costo. Al endeudarse rápidamente en los años setenta y ochenta las explotaciones agrícolas estatales y colectivas, se convirtió en práctica frecuente la renegociación de la deuda y su perdón.

Con la transición, los subsidios a los productores y a los consumidores fueron en gran parte recortados o suprimidos, y los agricultores se encontraron con una subida de los costos de producción y una depresión de los precios debido a la baja demanda. Las posiciones monopolistas en la industria abastecedora de insumos y el control generalizado de los precios de los alimentos básicos, en las primeras fases de la transición, acentuaron la reducción de los márgenes entre precios y costos.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



Los intentos desplegados por algunos gobiernos para introducir nuevos mecanismos de apoyo a favor de la agricultura están a la base de la creación de organismos en Rusia, Kazajstán y Ucrania, que están llamados a ofrecer contratos a precios garantizados en ayuda a los productores. Sin embargo, la Corporación Alimentaria Federal Rusa y la Corporación de Créditos para Productos Básicos de Kazajstán se diferencian fundamentalmente de organismos análogos del mundo occidental en cuanto se les tienen encomendadas las compras estatales. Además, los créditos a la producción están vinculados a entregas garantizadas.

En el marco de una crisis constante del sector agropecuario, el antiguo mecanismo de sustentación mediante créditos no ha quedado del todo relegado. En 1995, Rusia recurrió a la renegociación de la deuda del sector agroalimentario y a su cancelación, ascendiendo ésta a un volumen superior a todo el apoyo explícito dado a la agricultura en los propios presupuestos anuales. En Ucrania, los subsidios principales a la agricultura adoptaron la forma de tipos de interés negativos y a la no exigencia de las condiciones de reembolso. El sector estuvo gravado por una combinación de precios de compra bajos, un retraso en los pagos acompañado de una elevada inflación y restricción de las importaciones, todo lo cual en realidad neutraliza los subsidios.

El desarrollo de un mercado privado de crédito agrícola que pueda reducir la dependencia del sector agrario respecto del crédito estatal y sus exigencias sobre los presupuestos estatales es un asunto muy importante y por resolver en la CEI. La provisión de créditos está racionada en todo el sector económico debido a la acumulación de deudas, a la recesión económica general y a una financiación internacional insuficiente. En el caso de la agricultura, la definición incompleta de los derechos de propiedad privada sobre la tierra obstaculiza el desarrollo de un mercado agrario y de un mercado de crédito rural basado en el empleo de la tierra como garantía. Además existen problemas complejos de reforma de las instituciones financieras ya que, por ejemplo, la herencia de la ex Unión Soviética consiste en un sistema donde la movilización de depósitos en las zonas rurales a través del banco de ahorro y los préstamos a la agricultura por conducto del Agroprombank quedaron prácticamente separados y los intereses abonados por los depósitos eran bajos y rígidos, con lo que el sistema bancario no cumplía su función de reasignación de los recursos financieros en las zonas rurales.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



REFORMAS AGRICOLA Y ECONOMICA EN BELARUS Y MOLDOVA

Belarus y Moldova son países nuevos, formados en 1991 por la desmembración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La reforma económica en Moldova, aunque llevada a cabo con dificultad ha sido por lo general más resuelta que en Belarus. Mientras Moldova sigue obteniendo apoyo de los organismos internacionales de financiación el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y [el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)], los desembolsos de préstamos a Belarus por parte de estas instituciones quedaron suspendidos a principios de 1996. Ambos países han afrontado la desaparición del rublo soviético y de las viejas relaciones de planificación con Rusia, así como los fuertes aumentos de los precios de las materias primas adquiridas a Rusia y a otras repúblicas.

Marco macroeconómico

Belarus fue uno de los últimos países de la ex Unión Soviética en introducir reformas y aprobó un programa de estabilización, siendo la inflación una de las más altas dentro de la CEI. Sólo en octubre de 1994 se creó el rublo beloruso, su moneda única. El retraso en iniciar un programa de reformas permitió a Belarus retrasar la contracción, pero el PIB real bajó un 20 por ciento en 1994 y un 14 por ciento en 1995. Las perspectivas de crecimiento económico positivo en el futuro son más halagüeñas.

Los precios en Belarus habían aumentado 8,1 veces para diciembre de 1995, respecto del año anterior, frente a una media de la CEI de 3,5 veces. A finales de 1995 y principios de 1996, la inflación mensual fue oficialmente baja, pero los organismos económicos internacionales pusieron en tela de juicio la metodología empleada para su cálculo. Estimaban también que la política fiscal de Belarus era insostenible, pues hacía frente a los déficit de ingresos con congelaciones temporales y con la acumulación de atrasos. La mayor parte del crédito de la banca central sigue siendo dirigido y subvencionado, con lo que se perpetúa la expectativa de un constante salir de apuros recurriendo al crédito.

El FMI dejó de conceder créditos a Belarus en septiembre de 1995. Entre los motivos para ello estaban la reimposición de controles de cambio por el banco central y su renuencia a permitir que el rublo se depreciara (se adoptó luego un tipo de cambio móvil) o a otorgar excesivos créditos a la agricultura. A principios de 1996, el Banco Mundial sus-

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



pendió el pago de un préstamo de 37 millones de dólares EE.UU. debido a lo poco que se avanzaba en materia de privatizaciones.

Moldova adoptó un programa de estabilización relativamente pronto entre los países de la ex Unión Soviética. En 1994, el PIB era sólo del 40 por ciento del nivel alcanzado en 1990 pero ese mismo año se registró por primera vez un crecimiento positivo moderado (del 2 por ciento según el BERF). Asimismo creció la producción agrícola en un 5 por ciento. Desde mediados de 1994, la inflación mensual se ha mantenido en una sola cifra y baja, y en 1995 fue la menor de la CEI. La moneda nacional implantada en noviembre de 1993, el *leu*, pasó a ser convertible en las transacciones de cuenta corriente en julio de 1995. El dinero corre muy poco sin embargo, y el trueque predomina tanto que de gran parte de la economía se ha dicho que está desmonetizada.

Costos humanos de la austeridad

Tanto en Moldova como en Belarús, los costos humanos de la austeridad han sido importantes. Al igual que en muchas otras economías en transición, el desempleo en Moldova y Belarús es oficialmente bajo, pero en las estadísticas oficiales se infraestima probablemente el desempleo real. En Moldova, donde el desempleo oficial era sólo del 2 por ciento en 1995, una encuesta en la que se aplicaron criterios más amplios arrojó la cifra del 11 por ciento (con exclusión del Transdníester). Para los trabajadores, los atrasos en los pagos de los salarios constituyen un problema perenne. Las estadísticas en que aparece el descenso medio del consumo no reflejan la caída que se ha dado en el segmento creciente de la población que se considera oficialmente pobre.

Subsidios agrícolas soviéticos; comercio de Moldova y Belarús con la ex URSS

Los ajustes hechos en Belarús y Moldova al desmembrarse de la ex URSS han de entenderse dentro del contexto del complejo sistema de subsidios a la producción agrícola y al consumo que caracterizó al comercio soviético entre sus distintas repúblicas. Estos subsidios que daba Moscú quedaron en gran parte eliminados en 1992. Para la URSS en su conjunto, las subvenciones presupuestarias a la agricultura a finales de los años ochenta ascendían aproximadamente a un 10 por ciento del PIB. No se dispone de medidas exactas del beneficio que supusieron estos subsidios de la era soviética para la agricultura de Moldova y

RECUADRO 12
BELARUS

Con un territorio de 280 000 km² Belarús es la sexta República más grande de las quince que componían la ex URSS.

Un 80 por ciento de la población de Belarús, integrada por 10 millones de habitantes, es de nacionalidad bielorrusa y la mayor parte del resto está constituida por rusos o ucranianos. Más del 80 por ciento de la población habla ruso con fluidez. Salvo la región occidental, que fue anexionada de Polonia después de la segunda guerra mundial, a principios de los años treinta quedó completada la colectivización de la agricultura. El producto social bruto (PSB) por persona era en Belarús uno de los más altos de las quince repúblicas soviéticas. Entre las repúblicas de la ex URSS ha sido la más activa a la hora de procurar la integración económica con la Federación de Rusia, tanto que en mayo de 1996 ratificó un acuerdo con esta última para constituir una nueva unión política y económica denominada la Comunidad de Repúblicas Soberanas.

Belarús cuenta con pocos recursos naturales, salvo turba y potasa, y con una situación estratégica que conlleva el paso por su territorio de las rutas ferroviarias, viarias y los oleoductos que conectan a la Federación de Rusia con Europa central y occidental. La población es en una tercera parte rural y en dos terceras partes urbana. La industria del país es fuertemente dependiente de la importación de materias primas y de artículos semifabricados; de la Federación de Rusia se importa el 90 por ciento de la energía.

Antes de la desmembración de la ex URSS, la agricultura contribuía al 21 por ciento del PSB de Belarús frente a una media del 16 por ciento correspondiente a la URSS. En la agri-

cultura se hallaba empleado directamente un 30 por ciento de la mano de obra.

Los inviernos en Belarús son bastante cortos y los veranos son largos, húmedos y frescos. El período vegetativo dura desde los 175 días en el noreste del país a los 205 días en el suroeste, y la pluviosidad anual media oscila de 700 mm en el norte a 50 mm en el sur. Tres cuartas partes del territorio del país está clasificado como tierras agrícolas y dos terceras partes de ellas son arables. El resto se divide por igual entre praderas y pastizales.

Históricamente, Belarús se ha especializado en la producción de lino y de papas. Aunque la eficiencia de la alimentación del ganado resultaba inferior a la de Europa occidental, Belarús era conocida en la ex URSS por los rendimientos relativamente altos del ganado vacuno de leche y del porcino. La mayor parte del grano es cereal de primavera y sólo una pequeña cantidad consiste en trigo y maíz de invierno. El centeno se presta especialmente a su cultivo en Belarús. El 40 por ciento de las tierras de siembra se dedica a cultivos forrajeros, en particular maíz para su ensilaje.

RECUADRO 1.3
MOLDOVA

Con un territorio de 33 700 km², Moldova es la segunda república más pequeña de la ex Unión Soviética, mientras que sus 4 millones de habitantes la hacen la más densamente poblada. Moldova comparte una cultura y una lengua comunes con Rumania, al oeste, con aproximadamente un 65 por ciento de la población de origen étnico rumano, la mitad de la cual no habla con fluidez el ruso. Los eslavos, aproximadamente una cuarta parte de la población, se hallan concentrados en la capital Chisinau (antiguamente Kishinev) y el Transdnieser, que es una franja de tierra entre Ucrania y el río Dniéster y que abarca una cuarta parte del territorio de Moldova. Desde 1992 el Transdnieser ha tratado sin conseguirlo de separarse de Moldova. Como parte de Besarabia, la Moldova actual formó parte del imperio ruso de 1912 a 1918, pero (exceptuado el Transdnieser) fue independiente o parte de Rumania hasta que quedó anexionada por la URSS después de la segunda guerra mundial. La colectivización de la agricultura no finalizó hasta 1950, y muchas personas todavía recuerdan las pequeñas explotaciones que eran antes características de la agricultura de Moldova.

Los suelos son predominantemente ricos de tierras negras y de castaño. La pluviosidad varía de una media de 550 mm al año en el norte a 375 mm en el sur, y el país está sujeto a frecuentes sequías. De los 2,1 millones de ha de tierras arables, 100 000 ha son de regadío. Existen condiciones idóneas para una variedad de cultivos de estación larga y aproximadamente una quinta parte de las tierras arables están ocupadas por huertos permanentes y viñedos; la especialización más notable de Moldova es la fruta, en particular

uvas de mesa y para vino. Unas tres cuartas partes de las tierras arables se siembran de grano, con superficies iguales para el trigo de invierno y el maíz y un 10 por ciento para legumbres y otro tanto para cebada de invierno. Entre otros cultivos figuran la remolacha azucarera, el girasol y el tabaco. Sólo el 12 por ciento de las tierras agrícolas son praderas o pastizales. La región septentrional de Moldova poseía uno de los rendimientos lecheros mejores de la ex URSS. La cabaña porcina es importante en toda la república y la ovina especialmente en el sur.

El producto social bruto (PSB) de Moldova por habitante fue el más bajo de las repúblicas europeas de la ex URSS. Si se incluyen a los labradores de parcelas privadas, el 47 por ciento de la población se dedicaba directamente a la producción agrícola, que es el porcentaje mayor de las repúblicas europeas de la ex URSS. La participación de la agricultura en el PSB fue la máxima en la ex URSS (27 por ciento frente a una media del 16 por ciento). La mitad del sector industrial se dedica a la elaboración de los productos ganaderos, a la horticultura, frutales y vino. Moldova es totalmente dependiente de Rusia en cuanto a recursos energéticos.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

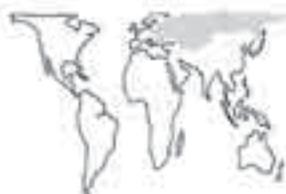


Belarús. No obstante, los subsidios otorgados a la agricultura de Belarús parecen haber sido mayores que los destinados a Moldova debido a la mayor intensidad de capital en producción y a una mayor especialización relativa en el sector ganadero, muy subvencionado, de Belarús. La agricultura de Moldova es de menor intensidad de capital y sus exportaciones se concentraban más en productos hortícolas, azúcar y semillas oleaginosas, que no recibían subvenciones.

Tanto Belarús como Moldova participaron en el complejo comercial cerealero y ganadero entre las repúblicas de la URSS como exportadores netos de productos ganaderos subvencionados y también como importadores netos de cereales con subsidio. Durante 1986-1990, Belarús importó una tercera parte de su consumo medio anual de cereales, cifrado en más de 10 millones de toneladas. De esta cantidad, unos 2,2 millones de toneladas consistieron en cereales extranjeros importados con divisas asignadas centralmente por Moscú. Moldova dependió de las importaciones de otras repúblicas de la ex URSS para un 20 por ciento de su consumo de grano. En 1990, Belarús exportó a las otras repúblicas de la ex URSS un 19 por ciento de su carne, un 25 por ciento de sus productos lácteos y un 4 por ciento de su producción de huevos. Para Moldova, las cifras correlativas fueron 25, 8 y 16 por ciento, respectivamente.

El consumo de productos pecuarios vendidos a los precios oficiales al por menor intervenidos estaba muy subvencionado por Moscú. Por ejemplo, los especialistas en precios han calculado que el subsidio presupuestario medio para la carne de vaca en 1989 era aproximadamente de un 250 por ciento y para la leche de un 100 por ciento (es decir, el precio al por menor de la carne de vaca, que era casi uniforme en todo el territorio de la ex URSS, era 3,5 veces superior al costo medio para el Estado soviético de su producción y comercio). Para la carne de cerdo, el subsidio era de un 100 por ciento. Asimismo, los subsidios para los precios al por menor de alimentos producidos de cultivos (pan de trigo, semilla de girasol y azúcar) eran generalmente negativos. Estos últimos productos, que exporta Moldova, están tasados al tipo del 5 y 35 por ciento. Para Belarús, exceptuada la leche, los subsidios presupuestarios expresados de esta forma eran algo mayores que para Moldova; el subsidio para la carne de vaca era de un 264 por ciento en comparación con el 234 por ciento; para la leche el 67 por ciento, frente al 70 por ciento, para la carne de cerdo el 120 por ciento en comparación con el 91 por ciento.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



El consumo de cereales-pienso de producción nacional estaba subvencionado por el sistema monopsonista de compra de granos del Estado soviético. Con este sistema se compraba el grano a precios diferenciados según zonas, después de restar el arriendo de la tierra a productores de cereales de bajo costo.

Entre los cultivos, Belarús vendía principalmente su lino y papas a otras repúblicas, mientras que importaba de ellas grandes cantidades de hortalizas, frutas, azúcar y aceite vegetal, así como trigo para molinencia y cereales-pienso. Entre los principales productos agrícolas, Moldova importaba cereales-pienso y trigo para molinencia. En 1990, Moldova exportó (casi enteramente a la ex URSS) de un 20 a un 25 por ciento de sus hortalizas y frutas frescas y elaboradas, incluido aproximadamente un 80 por ciento de las hortalizas y frutas en conserva. Moldova exportó también a la ex URSS alrededor de una tercera parte de su producción de azúcar y mitad de su producción de aceite vegetal. El tabaco constituía otra exportación importante.

La estructura de la utilización de insumos da a entender que desde 1991 los aumentos en la energía y otros insumos agrícolas importados de Rusia han castigado a la agricultura de Belarús más que a la de Moldova. A finales de los años ochenta, la relación de capital y trabajador agrícola en Belarús era una tercera parte mayor que en Moldova. Los gastos en electricidad por trabajador agrícola eran también dos tercios superiores y el índice de aplicación de fertilizantes minerales por hectárea sembrada (266 kg en 1986-90) era aproximadamente el doble al de Moldova.

Liberalización de los precios de los alimentos y apoyo presupuestario

Tanto Moldova como Belarús heredaron el desequilibrio macroeconómico de la URSS; pero contuvieron la inflación, que era tan importante en la ex URSS. La liberalización de los precios en Rusia, efectuada a principios de 1992, obligó a Moldova a liberalizar la mayoría de los precios ese mismo año, sin embargo, retrasó la liberalización completa de los precios de los alimentos hasta junio de 1994, cuando quedaron eliminados los últimos subsidios presupuestarios para la leche y los tipos más económicos de pan. Todo ello estuvo acompañado de aumentos en la ayuda directa destinada a los pobres.

Si se comparan los precios de varios artículos alimenticios en las tiendas al por menor de Chisinau y los mercados de las granjas colectivas a finales de diciembre de 1995 y principios de 1996 resulta que los precios al por menor eran los

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



mismos en ambas, es decir, que los precios en las tiendas al por menor casi siempre correspondían a la demanda.

A finales de 1995, los organismos económicos internacionales ponían en tela de juicio si Belarús había liberalizado realmente los precios de los alimentos al por menor. Había habido varios aumentos administrativos de los precios agrícolas y al por menor, sobre todo aumentos sustanciales (del orden de 10 a 20 veces) en agosto de 1994. Esto último se verificó cuando los productos alimenticios subvencionados se estaban exportando mediante un comercio de lanzadera a Rusia. Oficialmente, todos los precios de los alimentos al por menor quedaron liberalizados para diciembre de 1994, pero ese mismo mes el gobierno central promulgó el Decreto número 249 por el que se instaba a los gobiernos regionales a regular los márgenes del comercio y de la elaboración de alimentos. La presión ejercida por el FMI llevó a su supresión oficial pero se piensa que esta práctica sigue siendo extendida.

Una encuesta sobre precios cotizados en las tiendas al por menor de Minsk y en los mercados agrarios colectivos en diciembre de 1995 arrojaba una congruencia de los precios en ambos canales de venta para la mayoría de los géneros. Los huevos constituían una excepción; su precio fue un 80 por ciento mayor en el mercado que en las tiendas de la ciudad.

Ajustes posteriores a la reforma en el consumo, producción agrícola y comercio

Consumo y comercio interno de productos ganaderos. Antes de la reforma, el consumo medio anual de carne por persona en la URSS, que se cifraba, en términos comparativos, en más de 60 kg, era superior al de algunos países de Europa, donde los niveles de ingresos eran varias veces mayores³⁸. Al producirse la liberalización de los precios, la baja de los ingresos y la reducción o supresión de los subsidios en todas las economías en transición, los consumidores han sustituido los productos ganaderos por otros alimentos, en particular la papa y/o los productos de pan. El consumo por persona en Moldova en 1995 por lo que se refiere a todos los productos ganaderos (según mediciones oficiales) bajó a aproximadamente la mitad de los niveles de 1990. El descenso del consumo en Belarús fue inferior: 27 por ciento para la carne, 17 por ciento para los productos lácteos y 7 por ciento para los huevos.

Producción y comercio de productos ganaderos. Las exportaciones de productos ganaderos por Moldova y Belarús se

³⁸ La Organización Mundial de la Salud ha observado que las normas existentes para el consumo de productos ganaderos en la ex URSS y Europa oriental eran superiores a las recomendaciones para Europa occidental y no estaban justificadas por diferencias de clima. UNICEF/Naciones Unidas. 1994. *Crisis in mortality, health and nutrition. Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No. 2*. Florencia, Italia.

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

³⁸ Según datos sobre presupuestos familiares, el consumo ruso per cápita de aceite vegetal, frutas y hortalizas aumentó, por término medio, en 1995 respecto de 1994, lo que supone un desplazamiento hacia las dietas de tipo occidental, especialmente entre los grupos de ingresos más altos.

³⁹ Estimaciones del USDA, Servicio de Investigación Económica.

⁴⁰ Los cálculos belorrusos indican que la relación de paridad de los precios agrícolas cayó cada año hasta un nivel igual a dos terceras partes de la relación de 1996, pero aumentó en 1995 a un nivel igual al 78 por ciento de la relación de 1986. OCDE, 1995. *Review of agricultural policy and trade developments in Belarus*, AGR/EW/EG (95) 40, París.

destinaban principalmente a Rusia, donde el consumo per cápita de productos cárnicos y lácteos bajó en un tercio aproximadamente entre 1990 y 1995³⁹. En 1994, las exportaciones oficiales de carne de Moldova a la CEI (principalmente Rusia y Azerbaiyán) representaron sólo un 38 por ciento de las exportaciones de 1990, mientras que las exportaciones de Belarús bajaron a sólo un 26 por ciento del nivel de 1990. En productos lácteos, Moldova exportó un 4 por ciento de lo exportado en 1990 y Belarús sólo un 17 por ciento.

Como reflejo de la caída de la demanda interna y de exportación, la producción de carne, leche y huevos de Moldova en 1995 fue respectivamente del 53, 51 y 60 por ciento inferior a la de 1990. En Belarús, ese descenso de la producción de carne fue análogo (un 46 por ciento), bajando algo menos la producción de carne y huevos (un 32 y un 7 por ciento, respectivamente).

El descenso real del valor añadido de la producción ganadera no es tan alto debido a las grandes cantidades de piensos que importaban anteriormente ambos países. De unas importaciones anuales medias de más de 2 millones de toneladas en la segunda mitad de los años ochenta, las importaciones netas de cereales por Belarús bajaron a una media de 1,5 millones de toneladas en los dos años comerciales de 1992-93 y 1993-94, y a menos de 800 000 toneladas en 1994-95 y 1995-96. Las importaciones netas de cereales de Moldova bajaron de poco menos de 600 000 toneladas anuales a una media de menos de 500 000 toneladas desde 1992-93 a 1994-95; la mayor parte de estas importaciones se hicieron en condiciones de favor, en relación con las sequías de 1992 y 1994. Moldova había estimado las exportaciones netas de cereales de su cosecha de granos de 1995 en 110 000 a 230 000 toneladas⁴⁰.

En Moldova y Belarús, al igual que en otros países de la ex URSS, la contracción acumulada de la oferta ganadera y cosechas de cereales más abundantes en 1995 y 1996 están mejorando la rentabilidad de la cría de ganado⁴¹. En enero de 1996, la cabaña porcina y el número de aves de corral aumentaron en Moldova si se compara con el año anterior. La producción de huevos se incrementó un 14 por ciento en Moldova y se estabilizó en Belarús en comparación con 1995. En ambos países (como también en la CEI) ha habido recientemente un aumento de la producción de huevos, como consecuencia de una transformación más eficaz del pienso echado a las aves de corral.

Ajustes de insumos y producción de cereales. La producción agrícola en la mayoría de las repúblicas de la ex URSS

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

ha resultado más rentable durante la transición que la producción ganadera. Y esto a pesar del aumento de los precios de la energía, los fertilizantes y otros productos químicos y del equipo empleado en la producción, lo que se debe en gran parte a la capacidad de las explotaciones para hacer frente a menos insumos adquiridos; lo que a su vez refleja el derroche anterior y el mal empleo de muchos insumos que solían darse, especialmente en la producción de cereales. La reducción se echa especialmente de ver en el empleo de fertilizantes minerales. En Moldova, por ejemplo, en 1995 la aplicación de fertilizantes minerales (con ingrediente activo) era de 9 kg por ha de superficie sembrada, sólo un 6 por ciento del nivel correspondiente a 1989-91. La utilización de fertilizantes por hectárea sembrada había caído también considerablemente en Belarús; a 39 kg de nitrógeno y 52 kg de potasa (en ambos casos inferiores a mitad de los niveles de 1990) y 12 kg de fosfato (menos de un quinto del nivel previo).

Variación en superficie agrícola y producción. Dada la reducción por Moldova de las importaciones de trigo de las repúblicas de la ex URSS, la superficie sembrada de trigo de invierno ha aumentado desde 1989, pasando de 287 000 ha en 1990 a unas 400 000 ha para la cosecha de 1996. Las extensiones sembradas de hortalizas y de remolacha azucarera se han mantenido aproximadamente estables, mientras que la superficie de girasol ha aumentado y la sembrada de huertos de frutales y de viñedos ha proseguido una tendencia ascendente que comenzó a principios de los años ochenta. La producción señalada oficialmente de todos esos cultivos ha bajado a una cifra comprendida entre los dos tercios y los tres cuartos de los niveles de 1986-90, como consecuencia de la sequía, de un empleo posiblemente reducido de fertilizantes y tal vez de cambios en los métodos de notificación en relación con las privatizaciones.

En Belarús, la superficie total sembrada bajó de un 4 por ciento durante 1991-1995 en comparación con los cinco años anteriores. La superficie sembrada de cultivos forrajeros descendió un 5 por ciento, y la superficie de cereales ha pasado a sembrarse de trigo. La superficie sembrada de hortalizas y papas ha aumentado algo y ha pasado radicalmente a la producción privada. La superficie sembrada de remolacha azucarera había bajado durante los últimos años ochenta y primeros de los noventa, pero comenzó a aumentar en 1992; en 1994 se duplicó la superficie dedicada a la colza. La superficie sembrada de lino, de gran intensidad de trabajo, (que en su punta máxima llegó a las 340 000 ha en 1956), des-

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

cendió un 50 por ciento respecto de las 149 000 ha de 1990 a 96 000 ha en 1994, pero aumentó a una cifra estimada en 102 000 ha en 1995.

Comercio agrícola. Moldova ha seguido exportando aceite vegetal y azúcar a la CEI, aunque a niveles inferiores a los de antes. Son productos cuyos precios en la CEI habían sido inferiores a los mundiales; algunos de ellos, sobre todo las semillas de girasol se están ahora exportando a países que no forman parte de la CEI. Moldova ha mantenido una gran proporción de sus exportaciones a la CEI de frutas frescas y en conserva, en particular uvas, y de vinos selectos. Belarús ha seguido exportando lino y pequeñas cantidades de papas a la CEI.

En 1994, tanto Moldova como Belarús eran pequeños exportadores netos de productos pecuarios a los países no de la CEI e importadores netos de productos vegetales desde ellos. Para Moldova, las exportaciones netas de productos ganaderos eran de unos 12 millones de dólares EE.UU., y las importaciones de productos agrícolas de 11 millones de dólares. Las exportaciones netas de Belarús a los países que no forman parte de la CEI son de unos 9 millones de dólares de productos ganaderos, y las importaciones netas alcanzan un importe de 11 millones de dólares de productos agrícolas. Ambos países han recibido cereales de Occidente con el empleo de créditos para productos.

El Banco Mundial ha encargado un estudio de la variación de los costos de producción de varios géneros agrícolas en Moldova y Belarús con objeto de ver hasta qué punto una agricultura no subvencionada puede competir en los mercados de exportación⁴². Según este estudio, en Belarús el único cultivo con un alto potencial indiscutible para la exportación es el lino, seguido posiblemente de la colza. La carne de vaca, y tal vez los productos lácteos tienen la posibilidad de convertirse en grandes exportaciones rentables, si se mejora la eficiencia en la alimentación. En cambio, Belarús es un productor de grano, remolacha azucarera, carne de cerdo y productos avícolas de costos relativamente elevados.

Las posibilidades de exportación de Moldova se consideran más variadas. Los costos de producción de la remolacha azucarera son bajos, como lo son los del trigo de invierno y del maíz. En 1995, Moldova exportó cereales y, dados sus bajos costos, se la considera como un futuro exportador normal de granos. Los costes de la semilla de girasol y del aceite en Moldova constituyen también una fracción del precio mundial. Las exportaciones de productos hortícolas, incluido el vino, depende en parte de las inversiones que se hagan

⁴² Banco Mundial. 1996. *Agricultural trade and trade policy: a multi-country analysis, Moldova Technical Report*; Banco Mundial. 1995. *Agricultural trade and trade policy: a multi-country analysis, Belarus Technical Report*. Washington, D.C.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



para mejorar variedades y elaborarlas y envasarlas con arreglo a los niveles mundiales. Lo propio vale para los productos ganaderos de Moldova.

Las perspectivas del comercio en ambos países dependen también de los regímenes comerciales que hayan establecido. Moldova ha solicitado su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y ha procurado mantener los aranceles por debajo del 20 por ciento. Belarús elevó recientemente los aranceles para algunos productos a fin de que estuvieran en consonancia con los de Rusia, que tiene una unión aduanera con Belarús.

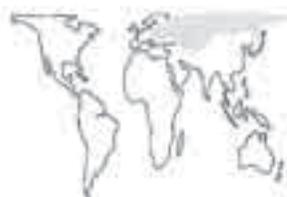
Precios de compra y crédito. La comercialización a través de los canales estatales se ha reducido para muchos productos, en Moldova en mayor grado que en Belarús, donde durante 1995 el 30 por ciento de los cereales, casi un 90 por ciento de la remolacha azucarera, un 70 por ciento de la carne y casi un 60 por ciento de la producción de leche seguían vendiéndose a organismos estatales. El grado en que las compras estatales dominan todavía las transacciones agrícolas es un indicio importante de reforma. El sistema de compras estatales de la época soviética, a partir del cual están evolucionando Moldova y Belarús, comprendía subsidios directos y de subvención cruzada de precios que desalentaba el fomento de operaciones y canales de comercialización privados alternativos no subvencionados. Se disponía de insumos subvencionados a cambio de la comercialización a través de los organismos de compra estatales. Tradicionalmente, aun cuando las granjas podían legalmente vender productos obtenidos por encima del plan, los subsidios al por menor sólo estaban disponibles para aquellos productos comercializados dentro de los canales estatales.

En Belarús, ha seguido utilizándose el sistema de compras para dar subvenciones, en particular créditos blandos. En la intervención estatal la idea central es la paridad de los precios agrícolas, con arreglo a la cual estos precios deben aumentar en el mismo porcentaje que los precios de los insumos agrícolas. El aferrarse a este concepto impide, sin embargo, la reestructuración⁴¹. El compromiso de la política oficial de Belarús con esta idea fue tan fuerte que durante 1994 el Gobierno vinculó los precios de compra a un índice de insumos y lo aumentó casi semanalmente.

Los mecanismos utilizados para tratar de obtener la paridad han ido desde la asignación preferente de combustible ruso importado hasta subsidios presupuestarios para la agricultura, que ascendieron a un 22 por ciento de los costos extrapresupuestarios en 1992 y a un 7,2 por ciento en 1995.

⁴¹ Véanse las críticas a la aplicación de esta idea de paridad de los precios en la política agrícola rusa en FAO. 1993. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1993*, págs. 193-196. Roma.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



En este mismo año se creó un fondo extrapresupuestario de apoyo agrícola con su propia cuota extrapresupuestaria de ingresos por valor añadido (IVA). La intervención reciente en la agricultura ha llevado consigo casi siempre créditos directos blandos de bajo interés. Normalmente, estos fondos han estado vinculados a la participación en la compra estacional de insumos y en las adquisiciones estatales. Los créditos subvencionados siguieron existiendo hasta 1995 y (a pesar de las prohibiciones del FMI) hasta la temporada de siembra de 1996.

En cambio, en Moldova los créditos directos para insumos estacionales de 1996 se obtenían en subastas (a tipos nominales de casi el 20 por ciento anual) por parte del banco central, y se ponían a disposición de los órganos de suministros agrícolas y de las explotaciones en condiciones comerciales, donde los tipos nominales eran aproximadamente del 3,5 por ciento mensual en marzo de 1996. El tipo de inflación era entonces de un 2 por ciento mensual. A finales de 1995, el Gobierno de Moldova cedió por la presión interna e hizo también algunos préstamos directos a la agricultura.

Transformación y privatización de la agricultura⁴⁴

De los países de la CEI, Belarús tiene la máxima cuota de empleo en las empresas estatales (agrícolas y de otro tipo, a razón del 64,1 por ciento), mientras que Moldova tiene una de las más bajas (28,9 por ciento). En la mayoría de las sociedades anónimas de Belarús, la mayoría de las acciones es propiedad del Estado. Belarús trazó planes en 1995 para convertir las empresas de transformación agrícola en sociedades anónimas, que estarían en propiedad del Estado y de las granjas colectivas. Aunque los avances de Moldova en materia de privatización han sido más lentos que sus progresos en materia de estabilización, son más rápidos que los de la privatización en Belarús. Entre todas las empresas, el porcentaje de empresas privadas o mixtas (empresas «transformadas» en las que el Estado sigue poseyendo parte de la propiedad de las acciones) aumentó de un 34 por ciento en 1994 a un 62 por ciento en 1995. Moldova aceleró su proceso de privatización en 1995 siguiendo el modelo checo, empleando bonos o documentos justificantes patrimoniales que se distribuían entre la población. Estos sirvieron para comprar más de 2 200 empresas grandes, pequeñas y medianas, la mayor parte de ellas en 1995. Ha habido algunas ventas en dinero y la próxima fase de la privatización se basará más en ellas.

En 1989, Belarús contaba aproximadamente con 900 gran-

⁴⁴ Es difícil, debido a la práctica de privatizar cambiando meramente los signos externos, apreciar y comparar la privatización a través de baremos estadísticos. Ha de juzgarse mucho más por actitudes como, el hecho de que Belarús haya retenido los nombres de las explotaciones estatales y colectivas.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



jas estatales y 1 600 colectivas, cada una de ellas con unos 450 trabajadores y una superficie media cultivada de 2 100 ha. A mediados de 1995, el 14 por ciento de las exportaciones estatales y el 31 por ciento de las explotaciones colectivas habían sido objeto de una valoración provisional de sus activos y de la división nominal del accionariado entre trabajadores y miembros según su aportación por el trabajo realizado. Belarús contaba al 1 de enero de 1996 con 3 000 explotaciones privadas, el mismo número que el año anterior. El tamaño medio era de 21 ha, su superficie total de 61 100 ha y comprendía un 0,6 por ciento de la superficie total de tierras agrícolas. El número de explotaciones aumentará, según pronósticos, a sólo 5 100 para el año 2000.

En 1990, Moldova contaba con 1 000 a 2 000 granjas estatales y colectivas y otras empresas «interagrícolas», agrícolas o ganaderas. Para principios de 1996, las explotaciones estatales y colectivas en el proceso de reformular su estructura jurídica habían creado 160 sociedades por acciones (80 de ellas en 1995), 194 cooperativas de producción agrícola (63 en 1995) y 146 asociaciones de explotaciones campesinas (79 nuevas en 1995). A unas 850 000 personas (entre ellas pensionistas y obreros de los servicios) se distribuyeron acciones en 660 empresas estatales, que han de privatizarse sin costo alguno. Al 1 de diciembre de 1995, los particulares de 422 (64 por ciento) de estas explotaciones habían recibido acciones en propiedad (indivisas) y un 28 por ciento de estos accionistas han recibido ya certificados efectivos. Con arreglo a la legislación de Moldova, los individuos o particulares con familiares pueden solicitar de las autoridades de agricultura y locales el recibir parcelas efectivas de tierras, y al 1 de enero de 1996, 48 000 solicitantes (mitad de los que lo habían solicitado) habían recibido parcelas efectivas de tierras.

Moldova procedió al principio con más lentitud que otras repúblicas de la ex URSS a poner en marcha las explotaciones campesinas; sólo contaba con cinco al final de 1991⁴⁵, aunque en 1995, el número de explotaciones campesinas inscrito en Moldova había aumentado en 2 100, alcanzando la cifra de 16 100. Las explotaciones individuales en Moldova promediaban sólo 1,6 ha. Conjuntamente, las explotaciones registradas y no registradas (de las que hay aproximadamente 30 000) abarcan una superficie de unas 58 000 ha de tierras; tres cuartas partes de ellas son tierras de arada, mientras que la cuarta parte restante se divide casi por igual en huertos de frutales y viñedos. La superficie abarcada por las granjas es igual al 2 por ciento de la superficie agrícola total.

⁴⁵ En comparación, Belarús tenía más de 700 y Rusia 50 000. Armenia, cuya política consistía en descolectivizar pronto, creó 165 000 explotaciones para finales de 1991, promediando cada una algo más de 1 ha.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL



Agricultura en parcelas privadas de Moldova y Belarús

Los propietarios de las parcelas «subsidiarias» mantienen su pertenencia o empleo en la granja colectiva o estatal o en su sucesora. Incluso antes de las reformas actuales, tanto Moldova como Belarús tenían extensas zonas cubiertas por parcelas privadas de campesinos. Junto con los huertos suburbanos mucho más numerosos pero más pequeños y las huertas de los habitantes de la ciudad, Moldova tenía unas 200 000 ha en ese régimen, un 11,5 por ciento de la superficie arable total (es decir, un 7,8 por ciento en comparación con todas las tierras agrícolas). Belarús tenía aproximadamente 609 000 ha dedicadas a estas explotaciones, o sea, un 10 por ciento de las tierras de labranza. Eran unos porcentajes relativamente elevados, en comparación con el 3,5 por ciento de Rusia, el 7,5 por ciento de Ucrania y sólo un 2,6 por ciento de la ex URSS en su conjunto.

En Belarús, la superficie de tierras agrícolas utilizadas privadamente en actividades subsidiarias de la población se ha duplicado con creces en estos últimos años. La primera fase de la reforma agraria de Moldova elevó el límite de las explotaciones familiares de 0,2 ha a 0,3 ha y hasta 0,75 ha para las familias muy numerosas. La superficie de estas parcelas aumentó a 325 000 ha en 1995. Junto con la superficie de las distintas explotaciones, fue sumaron un 18 por ciento de las tierras arables de Moldova.

En Belarús está aumentando la producción agrícola y ganadera privada, sobre todo en porcentaje de la agricultura total, pero todavía sigue concentrada en parcelas subsidiarias ampliadas pero tradicionales.

Objetivos a largo plazo de Moldova y Belarús

Estabilización. Los recientes resultados económicos obtenidos en la región confirman la importancia de la estabilización como requisito previo para la recuperación. Para 1995, 15 economías en transición que habían logrado reducir la inflación a menos del 50 por ciento anual experimentaron un crecimiento económico positivo⁴⁶. Las experiencias de reforma de Moldova, donde ha habido un programa de estabilización que se ha demostrado satisfactorio, y en Belarús, donde se cuestiona su éxito, muestra algunos de los factores que determinan la capacidad política para sobrellevar las dificultades de la austeridad.

La austeridad es más fácil de realizar en países como Moldova o las repúblicas del Báltico que tienen menos lazos culturales e históricos con Rusia y el sistema económico soviético, y quieren romper amarras.

⁴⁶ S. Fischer, et. al. 1996. *Stabilization and growth in transition economies: the early experience. Journal of Economic Perspectives*, 10(2): 45-66.

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

La población rural acepta más fácilmente la reducción del apoyo económico estatal a la agricultura cuando parece no haber alternativas, el Estado es flojo, el nivel de desarrollo bajo o la alícuota de la agricultura demasiado grande para que el resto de la economía la apoye. Esta situación se da en Moldova, Georgia, Armenia y Albania.

Los programas de austeridad también se han demostrado más fáciles cuando la agricultura tiene una gama variada de productos de gran intensidad de trabajo y cuando la población urbana tiene vínculos familiares estrechos con el campo. En Moldova, esto ha ayudado a proporcionar una red de seguridad alimentaria y de empleo, reduciendo las presiones de la colectividad urbana para que se intervenga en promover la seguridad alimentaria y laboral. Lo propio vale cuando no hay tanta necesidad de crédito del exterior. La relación de capital-trabajo en Belarús es una tercera parte superior a la de Moldova, y la de Rusia es una cuarta parte mayor que la de Belarús. Las industrias de insumos agrícolas pueden crear otras presiones para procurar créditos blandos y otros subsidios que limitan la reestructuración.

Finanzas agrícolas. Este sigue siendo el problema más crítico de la agricultura de las economías estabilizadas en transición. En estas economías las limitaciones presupuestarias reducen los abusos de créditos blandos y fomentan los ajustes necesarios en la distribución de recursos, incluso entre las empresas que siguen siendo de propiedad estatal⁴⁷. Sin embargo, sin un sistema de finanzas desarrollado no es posible el crecimiento a largo plazo. En Moldova, por ejemplo, no hay créditos a largo plazo para inversiones en nuevas plantaciones de viñedos que sean idóneas para la producción de vino selecto. A pesar de la reducción en la inflación, el riesgo de impago de los créditos se reflejó en un diferencial del 100 por ciento aproximadamente entre la tasa de redescuento del banco central y los tipos de préstamos a corto plazo de los bancos comerciales.

La insuficiencia de financiación agrícola refleja en gran parte la ausencia de derechos de propiedad que permitan una garantía suficiente, así como la carencia de leyes sobre quiebras. El establecimiento de éstas puede ser de utilidad, pero existe el peligro de que no basten las leyes y que la austeridad acabe y sus beneficios se desaprovechen, a menos que se adopten otras medidas. Los observadores de Europa central y oriental, señalan que, después de una larga experiencia de impagos masivos de créditos y de perdones de deudas, hace falta una larga «sequía» crediticia para hacer que los prestatarios inviertan voluntariamente y se ganen

⁴⁷ J.C. Brada. 1996. Privatization is transition – or is it? *Journal of Economic Perspectives*, 10(2): 80.

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

una reputación de solvencia⁴⁸. Existen alternativas a los bancos agrícolas tradicionales, como los fondos rotatorios administrados por pequeños grupos de prestatarios que se refuerzan entre sí para los reembolsos.

Privatización. La transformación de la propiedad ha consistido simplemente en un cambio de signo de las empresas, que siguen teniendo una relación de codependencia con el Estado. Por otro lado, la experiencia de varios países de Europa central y oriental demuestra que las restricciones presupuestarias duras obligan incluso a las granjas estatales a responder a los incentivos del mercado⁴⁹. Estos hechos sugieren que la privatización puede considerarse como un objetivo último del proceso de transición y no como un objetivo inmediato.

Moldova, como país con condiciones relativamente favorables, presenta las complejidades de la privatización de la agricultura. Como en otros países de la ex URSS, incluido Belarús, los trabajadores del campo en Moldova tienen derecho a retirarse de la explotación estatal o colectiva con una parte del patrimonio en tierras y capital. La prohibición legal de los mercados de tierras se ha hecho valer como razón para no aplicar más de lleno ese derecho. Los mercados agrarios pudieran facilitar la reestructuración agrícola permitiendo la asimilación de parcelas, las garantías de préstamos y la reducción de riesgos mediante la posibilidad de vender la tierra si los intentos de un agricultor para establecer una explotación privada no prosperan. Sin embargo, en Moldova las urnas muestran un descenso del apoyo a la propiedad privada de la tierra, y en la primavera de 1996 el Parlamento rechazó una propuesta para abreviar la actual moratoria (hasta enero del 2001) sobre las ventas e hipotecas agrarias.

Varios los motivos abogan por un apoyo no tan completo a la propiedad privada en la agricultura; la población rural teme tener pocas opciones para enajenar sus participaciones agrícolas y verse obligada a cederlas con escaso beneficio. La expansión notable del tamaño de las parcelas subsidiarias familiares y del número de cabezas de ganado entre los trabajadores del campo se verifica dentro de una serie tradicional de derechos y obligaciones que proporcionan servicios de maquinaria, piensos, servicios de comercialización y de crédito. Con el crecimiento económico y la mejora de la rentabilidad de la producción agrícola, el pequeño empresariado agrícola acrecentará el mercado de participaciones patrimoniales por parte de aquellos que opten por enajenarlas. El desarrollo de la propiedad plena, del registro y de los mercados para las parcelas hortícolas puede restablecer gradual-

⁴⁸ A. Rapaczynski. 1996. The roles of the state and the market in establishing property rights. *Journal of Economic Perspectives*, 10(2): 102.

⁴⁹ Brada, *op. cit.*, nota 47.

EUROPA CENTRAL
Y ORIENTAL

mente las expectativas sociales por lo que respecta a la seguridad de la propiedad sobre las tierras de labranza.

Relaciones económicas con la Federación de Rusia. En 1992 y 1993, el programa de la Federación de Rusia de liberalización y estabilización de los precios obligó a acabar con las anteriores relaciones económicas que se mantenían con Belarús, Moldova y otras antiguas repúblicas de la URSS. Esto a su vez forzó primero a Moldova, y luego a Belarús, a liberalizar los precios y aplicar programas de estabilización. Rusia está tratando ahora de entablar nuevas relaciones económicas con los países de la ex URSS dentro de varios marcos: una CEI revisada; una unión aduanera con Belarús (también con Kazajistán y Kirguistán); y una Comunidad especial de Estados Soberanos con Belarús, creada en mayo de 1996. Para que la reforma prospere en toda la ex URSS, el resultado más prometedor consistiría en que las reformas en Rusia continuasen y se trasladasen a otras repúblicas. Continuaría la disciplina macroeconómica y podría haber acuerdos mutuos para las instituciones estatales que garanticen los derechos económicos y establezcan infraestructuras comerciales que faciliten los procedimientos aduaneros o eliminen los aranceles, establezcan códigos comerciales comunes, reduzcan las dificultades de transporte y proporcionen sistemas de información comercial.

Un gran paso atrás sería la reimplantación de pedidos y de compensación bilateral en un intento por crear mercados de artículos en varias industrias que no se han reestructurado todavía del todo y aún no son competitivas a los precios mundiales. El interés de las compensaciones bilaterales con pedidos estatales para apóyarlas proviene del derrumbe de la demanda para una producción inferior. También arranca de la falta de una financiación normal para una producción asistible, y un acceso restringido a los mercados occidentales alternativos. Por ejemplo, Belarús exportó 4 millones de toneladas de fertilizantes minerales, por valor de unos 260 millones de dólares, en 1994; sólo las exportaciones de potasa de Canadá y los Estados Unidos fueron mayores, pero tropezaron con imputaciones de *dumping* en Europa occidental. Se necesitan la cooperación, tutela y orientación occidentales que den paso a una condición de miembro pleno de la Organización Mundial del Comercio.



ESTADOS UNIDOS

LA LEY AGRARIA DE 1996

La Ley Federal de Reforma y Desarrollo de la Agricultura (*Federal Agriculture Improvement and Reform, FAIR*) de 1996, promulgada oficialmente en abril de 1996, representa un cambio radical en los programas de los Estados Unidos relativos a los productos agropecuarios. Con esta ley finaliza, al cabo de 63 años, la política de apoyo a la agricultura establecida durante el New Deal con la Ley de Ajuste Agrícola de 1933. Tras un período de siete años, que concluirá en el año 2002, se ha decidido suprimir los pagos directos –ya reducidos– de sostenimiento de los ingresos de los agricultores estadounidenses por parte del Gobierno. Si se llegara a poner en práctica plenamente, esta nueva política agrícola tendría repercusiones considerables en los agricultores estadounidenses y, a través de ellos, en el mundo en su conjunto.

La nueva ley completa la desvinculación entre las decisiones relativas a la producción y los pagos concedidos al amparo de programas oficiales. Esa desvinculación comenzó con la ley agraria de 1985, en que se congelaron los rendimientos utilizados para calcular los pagos de compensación y continuó con la ley agraria de 1990 mediante la introducción de los llamados acres flexibles normales, que reducían en un 15 por ciento los acres acogidos a pago y permitían mayor flexibilidad de plantación en los acres que no eran objeto de pago.

La Ley FAIR se aleja de las políticas anteriores en el sentido de que pone fin a los precios indicativos y pagos de compensación, con lo que elimina la vinculación entre los pagos de sustentación de los ingresos y los precios agrícolas y suprime el componente de estabilización de los ingresos habitual en los programas agrícolas llevados a cabo en los años setenta. De conformidad con la nueva ley, los pagos federales a los productores agrícolas y propietarios de explotaciones agrarias serán algo menores que durante el pasado decenio. Como consecuencia de la eliminación del programa de reducción de la superficie cultivada y de la libertad de plantar en los acres básicos cualquier cultivo, exceptuadas las frutas y hortalizas, los agricultores tendrán mucha mayor flexibilidad para tomar decisiones relativas a la producción. Los productores deberán contar más con el mercado como orientación en sus decisiones relativas a la producción.

Presión en favor de la reforma

Tanto la evolución de los acontecimientos dentro del sector

ESTADOS UNIDOS



agrario como las fuerzas de la economía en general habían aumentado la presión en favor de cambios decisivos. Muchos agricultores y autoridades competentes opinaban que las restricciones de siembra aplicadas durante los años ochenta representaban una limitación. De hecho, las siembras efectuadas al amparo de los programas se basaban en las prácticas anteriores, que en algunos casos se remontaban hasta los años setenta. Mientras tanto, los mercados y la tecnología de la producción han cambiado. El hecho de que la superficie que se puede acoger a los pagos en virtud de los programas se decidiera en función de la cifra menor entre la superficie sembrada en ese momento y una media móvil de la superficie sembrada en el pasado había creado un incentivo para que los agricultores mantuvieran las estructuras anteriores de producción.

Al margen de la agricultura, el creciente interés en reducir el déficit del presupuesto federal intensificó las presiones en pro de la reforma. Los costos de los programas agrícolas eran elevados y los beneficios se concentraban en algunas zonas geográficas y en los grandes productores. Los gastos efectuados por el programa federal de productos básicos eran sumamente variables, oscilando entre 7 000 millones de dólares EE.UU. en el ejercicio económico de 1995 y un máximo de 26 000 millones de dólares en el de 1986.

La situación del mercado en 1995-96 contribuyó también al esfuerzo de reforma. Los elevados precios de los productos básicos debilitaban los argumentos en favor de programas de apoyo a los precios y los ingresos, y de una menor intervención pública para liberar a los productores de los reglamentos gubernamentales y permitirles producir en la medida necesaria para atender la demanda del mercado.

Modificación de los programas agrarios

La ley agraria de los Estados Unidos abarca una gran variedad de asuntos relacionados con la agricultura. En estas páginas se examinan únicamente los principales cambios relacionados con la producción agrícola³⁹. La Ley FAIR cambió fundamentalmente los programas agrícolas de los Estados Unidos en relación con los llamados «cultivos contractuales» (trigo, maíz, sorgo para grano, cebada, avena, arroz y algodón). El apoyo a los productos lácteos se redujo gradualmente, mientras que disminuyó el destinado a los cacahuetes y se rechazó la autoridad para fijar asignaciones en la comercialización (contingentes de comercialización de los productores por encima de los cuales se aplican sanciones). Los programas de ayuda alimentaria y al comercio se reorientaron hacia un mayor desarrollo del mercado, lo que hizo que se prestara

³⁹ Un resumen de las disposiciones de la Ley FAIR y una comparación de la misma con la legislación precedente se ofrecen en E. Young y D.A. Shields, 1996. 1996 FAIR Act frames farm policy for seven years. *Agricultural Outlook Supplement*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture (USDA), abril de 1996.

ESTADOS UNIDOS

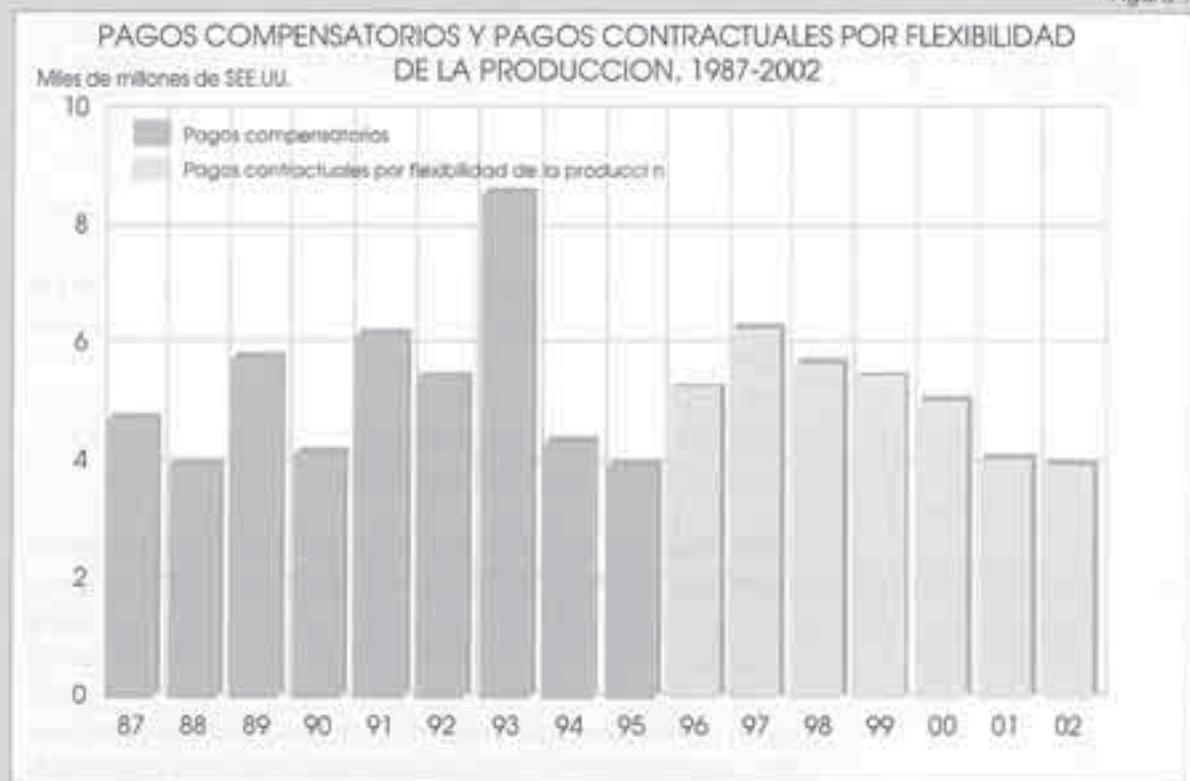


mayor atención a los productos de precio elevado y valor añadido con destino a la exportación. La Ley FAIR mantiene vigente el Programa de reserva de tierras de cultivo.

Sustitución de los pagos de compensación por los pagos contractuales desvinculados. La Ley FAIR sustituye el programa de pagos de compensación vigente desde los primeros años setenta por un nuevo programa de pagos desvinculados de siete años de duración. Para recibir esos pagos y poder acogerse a los préstamos concedidos para los productos básicos contractuales, un productor debe suscribir un contrato de flexibilidad de la producción que tendrá validez entre 1996 y el año 2002. En ese contrato se exige que los productores se atengan a las disposiciones vigentes sobre conservación, tierras húmedas y flexibilidad de siembra, así como a continuar dedicando la tierra a usos agrícolas. El total de los gastos acumulados en concepto de pagos contractuales de la Ley FAIR durante los ejercicios económicos de 1996-2002 se ha fijado en una cifra ligeramente superior a 36 000 millones de dólares (Figura 11). El monto de los pagos se asigna entre los distintos productos de acuerdo con porcentajes especificados en la ley (maíz, 46,2 por ciento; trigo, 26,3 por ciento; algodón veloso, 11,6 por ciento; arroz, 8,5 por ciento; otros cereales para pienso, 7,4 por ciento).

Además, aumenta la flexibilidad en las decisiones sobre la siembra. De conformidad con la ley anterior, los pagos recibidos por un productor disminuían cuando decidía introducir un nuevo cultivo en una superficie que representara más del 15 por ciento de la superficie básica destinada a un determinado cultivo, o si se sembraba una superficie superior al total autorizado. Los agricultores se veían obligados muchas veces a dejar sin cultivar una parte de sus tierras como condición para recibir los pagos de compensación. En virtud de la Ley FAIR, se eliminan los programas de reducción de la superficie cultivada, y los productores pueden sembrar otro cultivo en el 100 por ciento de la superficie incluida en el contrato más una superficie adicional sin ninguna pérdida en los pagos de compensación, siempre que no se violen las disposiciones sobre conservación y tierras húmedas.

La Ley FAIR mantiene una forma modificada de los préstamos para productos básicos sin posibilidad de recurso, instrumento principal utilizado por el Gobierno para la sustentación de los precios. Los agricultores pueden recibir del Gobierno un préstamo con una tasa designada por unidad de producción (precio a efectos de los préstamos) comprometiendo y depositando un determinado volumen de un producto como garantía. Los precios a efectos de los préstamos de la mayor



Nota: Los pagos contractuales por flexibilidad de la producción se han reajustado para tener en cuenta los pagos compensatorios debidos por los agricultores al gobierno para el programa agrícola anterior.

ESTADOS UNIDOS



parte de los cultivos continúan basándose en el 85 por ciento de la media de los precios agrícolas de los cinco años anteriores, excluidos el más alto y el más bajo. No obstante, los precios máximos a efectos de los préstamos se han fijado en la nueva ley en el nivel de la cosecha de 1995 para la mayor parte de los cultivos. Se mantienen vigentes las disposiciones sobre préstamos para la comercialización, que autorizan el reembolso de los préstamos al nivel más bajo entre el precio a efectos de los préstamos y los precios de mercado, lo que significa que persiste cierta protección a los ingresos en el caso de los productos incluidos en los contratos y que el Gobierno no acumulará existencias de su propiedad como consecuencia de los préstamos vencidos.

Eliminación gradual del sostenimiento de los precios de los productos lácteos. En los Estados Unidos, el sostenimiento de los precios de los productos lácteos se efectúa mediante las adquisiciones públicas de mantequilla, leche desnatada en polvo y queso, para mantener los precios de la leche fresca en los niveles designados de sostenimiento. Los productores pagan parte del costo del programa mediante una contribución para comercialización de 0,10 dólares por cada quintal (1 quintal = 100 libras = unos 45,4 kg). De conformidad con lo dispuesto en la Ley FAIR, desaparecen las contribuciones a efectos de comercialización y las medidas de sustentación de los precios de los productos lácteos se eliminan gradualmente, bajando de 10,35 dólares por quintal en 1996 a 9,90 dólares en 1999, y finalmente el programa se cancela el 1 de enero del año 2000. A partir de ese año, se pone en marcha un programa de préstamos con posibilidad de recurso y con intereses, que se aplicará a la mantequilla, la leche desnatada en polvo y el queso con precios a efectos de los préstamos equivalentes a 9,90 dólares por quintal de leche para ayudar a los centros de elaboración a gestionar las reservas de productos lácteos.

Los Estados Unidos tienen un sistema de pedidos federales de comercialización de leche. Se trata de reglamentos promulgados por la Secretaría de Agricultura en los que se especifican los precios mínimos y las condiciones en que se puede comprar y vender la leche dentro de una zona determinada. Los pedidos clasifican y fijan los precios mínimos de conformidad con los productos en que se utiliza la leche. La Ley FAIR de 1996 reduce los posibles pedidos de comercialización de la leche, que antes eran 33, a un total comprendido entre 10 y 14.

Modificación del programa relativo al azúcar. El programa relativo al azúcar funciona como programa sin costo neto para

ESTADOS UNIDOS



el gobierno federal. La sustentación de los precios del azúcar se efectúan mediante préstamos sin posibilidad de recurso que se ofrecen a los fabricantes. El precio a efectos de los préstamos de la caña de azúcar sin refinar sigue estando congelado. En virtud de la Ley FAIR, se congela también en su nivel de 1995 el precio a efectos de los préstamos del azúcar de remolacha refinado. Los préstamos sin posibilidad de recurso³¹ solamente pueden otorgarse cuando el contingente arancelario de las importaciones de azúcar es de 1,5 millones de toneladas cortas (1 tonelada corta es igual a 0,9 toneladas, aproximadamente) o superior. Cuando el contingente es de menos de 1,5 toneladas cortas, el prestatario debe efectuar reembolsos en efectivo, y no puede elegir una forma de reembolso mediante productos. Las contribuciones a efectos de comercialización se abonan por el volumen total del azúcar elaborado. Esas cotizaciones subieron un 25 por ciento en virtud de la Ley FAIR.

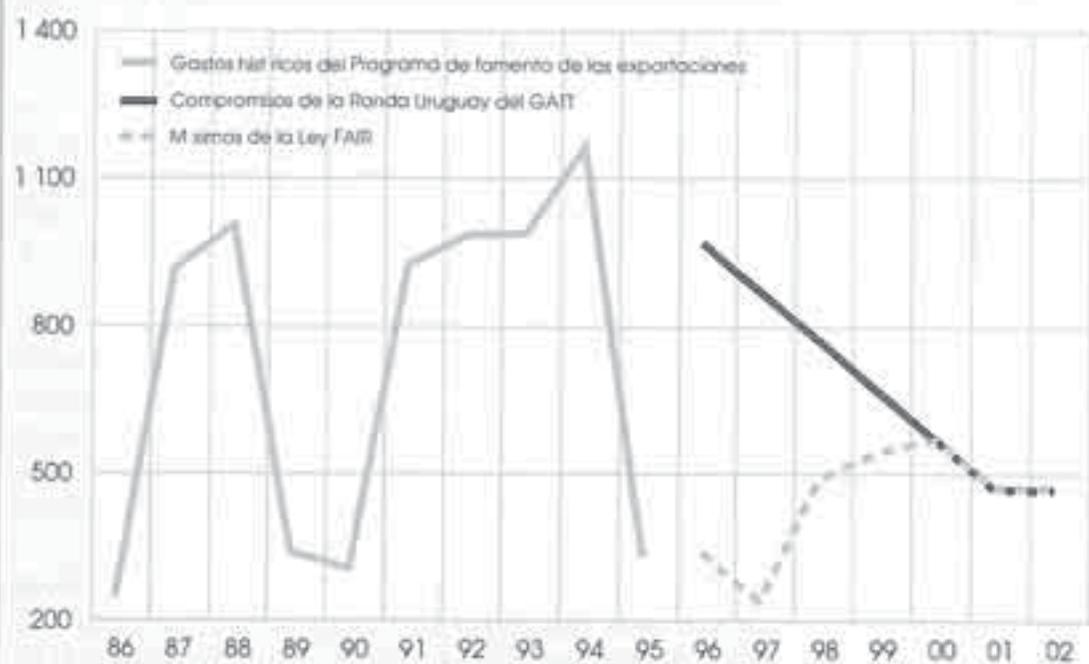
Las principales disposiciones relativas al comercio tienen carácter más específico. Los programas de comercio y de ayuda alimentaria conceden ahora mayor importancia al fomento del mercado, con hincapié en multiplicar las exportaciones de productos de precio elevado y con gran valor añadido. Los gastos del Programa de fomento de las exportaciones (EEP) están sometidos a un límite máximo (Figura 12). Además, el financiamiento total del EEP durante los ejercicios económicos comprendidos entre 1996 y 1999 es más de 1 600 millones de dólares, inferior a los niveles máximos permitidos en virtud del Acuerdo de la Ronda Uruguay. No obstante, durante la campaña agrícola de 1995-96 Estados Unidos utilizó únicamente en forma limitada dicho Programa debido a los elevados precios mundiales, y el gasto fue muy inferior al autorizado en virtud del Acuerdo de la Ronda Uruguay.

El Programa de promoción del mercado³² se conoce ahora con el nombre de Programa de acceso a los mercados, y la capacidad de financiamiento tiene un máximo de 90 millones de dólares anuales durante los ejercicios económicos de 1996-2002. Se autoriza la realización de acuerdos en virtud de la Ley 480, título I (venta a largo plazo en condiciones concesionarias) con entidades privadas, además de los que se puedan efectuar con gobiernos extranjeros. Otros cambios importantes en la Ley 480 amplían la variedad de productos básicos que se pueden acoger a la programación de dicha ley, permiten una mayor flexibilidad y mejoran los aspectos operacionales y administrativos del programa. La Reserva de productos básicos de seguridad alimentaria, antes denominada Reserva de trigo de seguridad alimentaria, se amplía para incluir un total de hasta 4 millones de toneladas de arroz,

³¹ Los agricultores o fabricantes pueden comprometer una cantidad de un determinado producto básico como garantía y obtener un préstamo de la Corporación de Créditos de Productos Básicos. El prestatario puede reembolsar el préstamo con pagos en efectivo o ceder el producto a la Corporación (el Gobierno no tiene otro recurso que aceptar el producto en calidad de pago).

³² El Gobierno otorga fondos para promover el mercado de exportación. Las organizaciones participantes son principalmente organizaciones comerciales agrícolas sin ánimo de lucro, grupos comerciales regionales y empresas privadas.

GASTOS DEL PROGRAMA DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES, 1986-2002



ESTADOS UNIDOS



maíz y sorgo, además de trigo, que se pueden utilizar para ayuda alimentaria de carácter humanitario.

Principales disposiciones relativas a la conservación. La Ley FAIR aborda una gran variedad de programas ambientales y de conservación. Muchos de esos programas se simplificaron para hacerlos más coherentes y manejables. En lo que respecta a las actividades de conservación, la iniciativa más importante es el Programa voluntario de reserva de tierras de cultivo (CRP), en virtud del cual los productores se ofrecen a retirar de la producción durante 10-15 años tierras de cultivo ecológicamente vulnerables. Los productores reciben pagos anuales en concepto de arrendamiento por retirar la tierra de la producción y mantener prácticas de conservación debidamente especificadas. En virtud de la Ley FAIR la superficie máxima acogida al programa CRP es de 36,4 millones de acres (14,7 millones de ha), que es la cifra actualmente prevista. Los agricultores pueden retirar del programa las tierras menos vulnerables desde el punto de vista ecológico para adelantar la fecha de expiración, siempre que la tierra lleve acogida al programa un mínimo de cinco años. Las tierras incluidas en este programa pero cuyo contrato ha vencido o se ha cancelado antes de su expiración pueden acogerse a los contratos de flexibilidad de la producción una vez que dejan de incluirse en el CRP. Es posible incluir nuevas tierras en el CRP en sustitución de las que figuraban en los contratos vencidos o cancelados antes de la fecha inicialmente prevista.

Efectos generales de la nueva legislación

La Ley FAIR acelera las tendencias de las dos grandes leyes agrarias en dos aspectos fundamentales: mayor orientación hacia el mercado y menor influencia del Gobierno en la agricultura estadounidense. Se prevé que continuará la tendencia hacia una reducción del número y ampliación de la superficie de las explotaciones. El sector continuará siendo fuertemente competitivo, lo que significa que triunfarán los productores con mayor competencia técnica y capacidades de gestión. La reducción de los programas públicos hará que los agricultores sean más vulnerables a los altibajos de la oferta y la demanda, por lo que es probable que se utilicen más los contratos de comercialización y de propiedad integrada, para evitar los riesgos asociados a los precios y a la producción.

Programa de reserva de tierras de cultivo. El total de la superficie de cultivo acogida al CRP contribuirá a determinar los resultados de la Ley FAIR en la agricultura de los Estados Unidos. En 1995 la soja y los cultivos contractuales ocuparon

ESTADOS UNIDOS



casi 100 millones de ha de tierra de cultivo. Unos 2 millones de ha se dejaron sin cultivar al amparo del programa de reducción de la superficie cultivada, frente a los 14,7 millones de ha que no se cultivaron como consecuencia de las disposiciones del CRP. Así pues, el CRP representa una fuente significativa de posible tierra de cultivo en los Estados Unidos. De conformidad con la Ley FAIR, las tierras menos vulnerables desde el punto de vista ambiental pueden ser detraídas del programa por iniciativa de los propietarios antes de la expiración del contrato, si han estado inscritas al menos durante cinco años.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos tiene autoridad, en virtud de lo dispuesto en la Ley FAIR, para establecer objetivos sobre el volumen de tierras acogidas al CRP y los tipos de tierras que se benefician del programa. Los agricultores deben decidir si desean mantener la tierra en el CRP o cultivarla y recibir los pagos contractuales previstos en la Ley FAIR en relación con la tierra que reúna las debidas condiciones. Por ello, hay bastante incertidumbre sobre la aceptación del CRP en el futuro. Antes de la Ley FAIR, muchos analistas preveían que las tierras acogidas al programa descenderían desde el total de 14,7 millones de hectáreas de 1995 a unos 10 ó 12 millones de hectáreas en el año 2002.

Soja y productos básicos acogidos a contratos. Con la eliminación de los programas de reducción de la superficie cultivada y de las limitaciones al respecto, la Ley FAIR aumenta la flexibilidad de siembra de los agricultores. Probablemente las pautas de producción se modificarán tanto en las explotaciones como a escala regional, con el fin de aprovechar las diferencias regionales en lo que respecta a las ventajas comparativas para la producción de los distintos cultivos. Los efectos del programa serán distintos según las regiones, debido a la combinación de productos agrícolas obtenidos, grados de diversificación y alternativas de producción. Es posible que los obstáculos establecidos por los programas en el pasado hayan evitado esa evolución.

En virtud de la Ley FAIR la superficie agrícola ocupada por la mayor parte de los grandes cultivos extensivos será semejante a la registrada en el marco de la legislación anterior, pero se prevé que la superficie sembrada aumente entre 2 y 4 millones de ha durante los diez próximos años, con respecto a los 99,4 millones de ha de 1995. Ya la legislación anterior había reducido la importancia de los programas gubernamentales, y los pagos efectuados por el Gobierno estaban en gran parte desvinculados de las decisiones de siembra de los productores. El 15 por ciento de la flexibilidad normal de siembra era suficiente para conseguir el equilibrio en la respuesta

ESTADOS UNIDOS



de la oferta de los cultivos y los productos básicos. Por ello, se prevé que el total de la superficie ocupada por el trigo, cereales para pienso y soja sea casi igual después de la aplicación de la Ley FAIR que con la legislación anterior.

Es probable que cambie la superficie ocupada por el arroz y el algodón. La producción de trigo descenderá en regiones como Texas y Luisiana sudoccidental donde los costos de producción son elevados, principalmente como consecuencia de la eliminación del requisito de siembra del 50 por ciento para recibir los pagos previstos en la legislación anterior y de una mayor flexibilidad de siembra. La superficie ocupada por el algodón vellosa podría ser ligeramente superior. Si se hubiera mantenido la legislación anterior, el algodón habría sido el único cultivo cuya superficie se habría modificado en el marco de los programas de reducción de la superficie sembrada. La eliminación de estos programas liberaría nuevas tierras para la producción. Además, el algodón ha sido el único cultivo que durante los cinco últimos años ha registrado un aumento neto de la superficie sembrada debido a la mayor flexibilidad de siembra prevista en la ley agraria de 1990, lo que permite esperar rendimientos comerciales favorables en comparación con otros cultivos. No obstante, parte de la superficie dedicada al cultivo del algodón podría destinarse a otros cultivos, lo que anularía las posibilidades de aumentar la superficie sembrada, ya que los productores aprovechan la mayor flexibilidad de siembra establecida en la Ley FAIR para precaverse contra la variabilidad de la producción y de los ingresos del mercado.

Productos lácteos. La Ley FAIR modificó los programas de pedidos federales y de sostenimiento del precio de los productos lácteos eliminando gradualmente las medidas de sostenimiento y fusionando los pedidos de comercialización de leche. La tasa de crecimiento de producción de leche disminuirá en respuesta al descenso de los precios y a la menor rentabilidad neta de las actividades agropecuarias relacionadas con dicha producción. La reducción de los pedidos de comercialización de la leche pueden tener efectos en los precios regionales. La repercusión en otras partes del sector ganadero deberán ser mínimas, ya que el costo de los piensos de conformidad con la Ley FAIR será semejante al registrado durante la legislación anterior.

Azúcar. La eliminación de la autoridad relativa al establecimiento de asignaciones de comercialización del azúcar puede crear oportunidades para que los productores de azúcar más eficientes aumenten la producción. No obstante, es probable que la expansión se vea obstaculizada por el riesgo de

ESTADOS UNIDOS



que se multipliquen los préstamos con posibilidad de recurso en el caso de que el contingente arancelario de las importaciones de azúcar disminuya por debajo de 1,5 millones de toneladas. Lo más probable es que Estados Unidos continúe siendo importador de azúcar, con una producción total a niveles semejantes a los previstos en el marco de la legislación anterior. La expansión de la producción de remolacha azucarera en algunas regiones se verá contrarrestada por la merma de la producción de caña de azúcar. También en este caso, se trata fundamentalmente de la continuidad de las tendencias que se observaron durante la legislación anterior.

Mercados de exportación. La Ley FAIR deberá hacer a la agricultura de los Estados Unidos más competitiva en los mercados mundiales. Aun cuando los precios disminuyan a niveles semejantes a los de sostenimiento, las disposiciones relativas a los préstamos de comercialización, en virtud de las cuales los prestatarios pueden reembolsar los préstamos sin posibilidad de recurso cuando los precios del mercado mundial sean inferiores al precio a efectos de los préstamos, contribuirán a garantizar la comercialización más que la acumulación de existencias pertenecientes al Gobierno. En un contexto de fuerte crecimiento económico mundial y de liberalización del comercio en virtud del Acuerdo de la Ronda Uruguay, la Ley FAIR hará posible que los productores respondan a las señales del mercado. Los gastos del Programa de fomento de las exportaciones no contribuyen demasiado a éstas cuando los precios son elevados, por lo que la reducción de los gastos de este programa en virtud de la Ley FAIR significará sólo una reducción mínima de las exportaciones estadounidenses de trigo y cebada mientras los precios se mantengan en niveles altos. La eliminación de la autoridad para los programas de reducción de la superficie sembrada y la suspensión de la Reserva Propiedad de los Agricultores significa que los Estados Unidos no limitarán los suministros disponibles en el mercado con el fin de sustentar los precios de éste. La mayor flexibilidad de siembra permitirá ajustar con mayor rapidez la producción de los Estados Unidos en respuesta a la evolución del mercado mundial. La reorientación de los programas de comercio hacia el fomento del mercado puede contribuir también a aumentar la eficacia de los programas comerciales.

Repercusiones en los ingresos agrícolas. Según las previsiones, los ingresos agrícolas serán algo más elevados una vez aprobada la Ley FAIR que si se hubiera mantenido la legislación agraria vigente. Ello se debe en gran parte al mayor volumen de los pagos gubernamentales con destino a los agricul-

ESTADOS UNIDOS



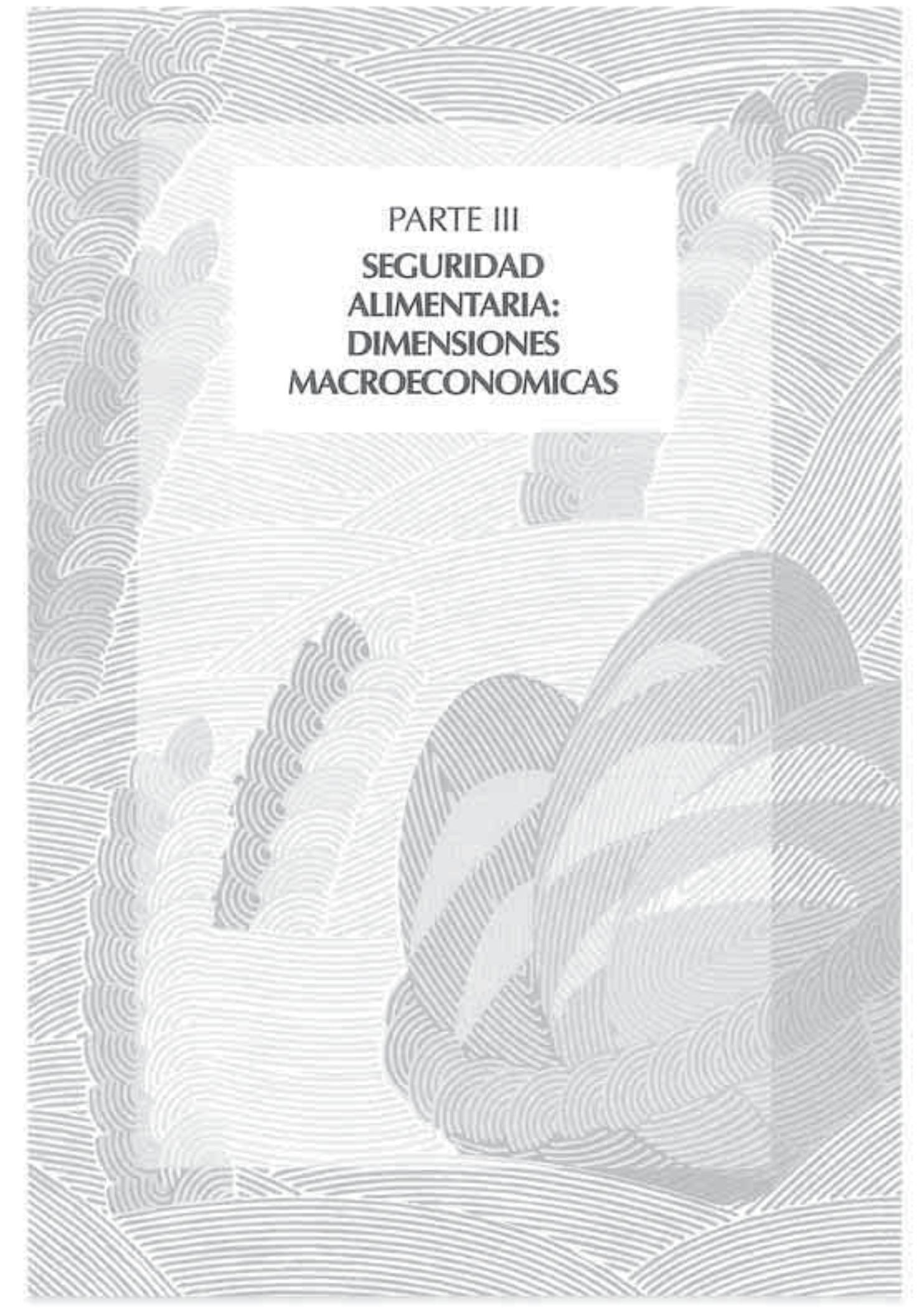
tores en virtud de la Ley, ya que los pagos en el marco de los contratos de flexibilidad de la producción superan el monto de los pagos de compensación previstos en la ley agraria anterior. Además, los cambios en el calendario de los pagos a los agricultores representan un aumento adicional de los ingresos agrícolas durante el primer año del programa, lo que colocaría a los ingresos netos de 1996 por encima de los 4 000 millones de dólares EE.UU. Los ingresos del sector lechero deberán ser menores en el marco de la Ley FAIR después de 1996, debido a la reducción de las medidas de sostenimiento, ya que la eliminación de la contribución para los productos lácteos compensará en parte la reducción del apoyo. Las rentas netas obtenidas por los terratenientes no productores deberán ser más elevadas con arreglo a la Ley ya que el aumento de los pagos gubernamentales hace subir el valor de la tierra.

Los efectos del riesgo de mercado en el ingreso agrícola neto son mayores, debido a que los ingresos de los agricultores resultan más variables cuando dependen más del mercado. Los ingresos agrícolas netos son más variables en el marco de la Ley FAIR, y los pagos gubernamentales ya no están vinculados a los precios de mercado. Los precios a efectos de los préstamos, que se mantienen con niveles relativamente bajos, continúan ofreciendo cierta protección a los ingresos.

La nueva legislación agraria representa una presión sobre los agricultores para que acepten cada vez más una economía de mercado. Necesitarán mejorar sus conocimientos prácticos para moverse en este terreno de mayor irregularidad de los ingresos y menos apoyo gubernamental para mitigar su disminución. Al adoptar decisiones financieras o relativas a la producción y la comercialización, deberán prestar mayor atención a la gestión de riesgos a fin de adaptarse a las fluctuaciones anuales de los ingresos.

Observaciones finales

La Ley FAIR de 1996 intensifica de varias maneras la orientación del sector agrícola estadounidense hacia el mercado. En primer lugar, completa la desvinculación de las decisiones de los agricultores relativas a la producción de los grandes cultivos y los pagos efectuados por el Gobierno, ya que amplía la flexibilidad de siembra a toda la explotación, exceptuadas las limitaciones relativas a la plantación de frutales y hortalizas. En segundo lugar, elimina los programas anuales de control de suministros, suprimiendo los programas de reducción de la superficie sembrada. En tercer lugar, los pagos efectuados por el Gobierno ya no están inversamente relacionados con el nivel de los precios que reciben los agricultores.

The background of the page is a complex, abstract pattern of fine, concentric lines. These lines are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, forming organic, shell-like or cellular structures. The lines are in various shades of gray, creating a textured, almost topographical effect. The overall composition is balanced and visually engaging, framing the central text.

PARTE III
SEGURIDAD
ALIMENTARIA:
DIMENSIONES
MACROECONOMICAS

SEGURIDAD ALIMENTARIA: DIMENSIONES MACROECONOMICAS¹

INTRODUCCION

La seguridad alimentaria se define como el acceso de todas las personas en todo momento a una cantidad suficiente de alimentos para una vida activa y sana². La FAO ha planificado una Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que tendrá lugar en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996, bajo el lema «Alimentos para todos». El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) organizó una conferencia ministerial sobre el mismo tema en junio de 1995. En los dos últimos años, la atención mundial se ha centrado en

¹ El presente capítulo fue encargado por la FAO a varios autores externos con la finalidad de explorar algunos de los problemas macroeconómicos relacionados con la seguridad alimentaria y de ampliar el debate sobre este tema tan importante. Con ello se quiere reconocer el hecho de que los economistas tienen marcadas diferencias en sus interpretaciones y evaluaciones de los datos y de la información sobre numerosos problemas, incluidos los relativos a la seguridad alimentaria. La FAO acoge favorablemente esta aportación al debate pero sin adoptar una posición oficial sobre su contenido.

² FAO, 1983. *Informe del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 8º período de sesiones* (documento CL 83/10). Roma. Esta definición fue ratificada en la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992 y, con pequeñas variaciones terminológicas, es ampliamente utilizada por quienes se ocupan de los problemas de la pobreza y la seguridad alimentaria.

los problemas relacionados con la seguridad alimentaria en sus múltiples dimensiones. Se han publicado al respecto numerosos documentos, monografías, informes y artículos.

La FAO, como preparativo para la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, ha publicado tres volúmenes que comprenden 15 documentos sobre temas relacionados con la seguridad alimentaria, desde sus dimensiones éticas hasta las inversiones en ese sector (véase el Recuadro 14). Además, se ha preparado una declaración de política y un plan de acción para su aprobación por los jefes de Estado y de gobierno o sus representantes en la Cumbre, en los que se tendrán en cuenta las opiniones de los participantes gubernamentales y no gubernamentales en el proceso preparatorio.

Gran parte de esa labor relacionada con la seguridad alimentaria se ha ocupado sobre todo de la *inseguridad* alimentaria, y hasta hace poco se ha centrado en la suficiencia de la producción alimentaria para atender las necesidades nutricionales de una población en crecimiento, muchas veces a escala regional o mundial. Si bien la suficiencia de la producción es importante, y es preciso continuar trabajando denodadamente para aumentarla, es necesario tener presente que los agricultores no producen alimentos por razones altruistas, sino para alimentarse a sí mismos y a sus familias consumiendo o vendiendo lo que producen, y en buena parte de los países en desarrollo la mayoría de la población depende directa o indirectamente de la agricultura; los consumidores (incluidos muchos agricultores) adquieren alimentos y, si no tienen una capacidad adquisitiva suficiente, no pueden ejercer una demanda alimentaria eficaz. En este capítulo especial, se analizará la seguri-

dad alimentaria desde una perspectiva macroeconómica. Se examinará primeramente el desarrollo económico de Europa durante los cinco o seis últimos decenios, con el fin de entender lo que constituye la seguridad alimentaria, y así poder disponer de una base para poder comprender los problemas de la inseguridad alimentaria. Se expondrán brevemente las condiciones, especialmente en Europa después de la segunda guerra mundial, que sirvieron de base al movimiento de opinión sobre la seguridad alimentaria, no sólo en los países desarrollados sino también en los países en desarrollo del tercer mundo y en las economías en transición de Europa central y oriental y las ex repúblicas soviéticas. Luego, se establecerá una comparación entre las proyecciones del Banco Mundial, la FAO y el IIPA sobre el suministro de alimentos, para llegar finalmente a la conclusión de que si bien es preciso continuar progresando en el sector tecnológico y de la inversión, la producción sostenible de alimentos, incluso para una población en crecimiento, no constituye el problema principal. La clave está en la demanda efectiva de alimentos. En otras palabras, ¿pueden las personas permitirse comprar los alimentos disponibles, y adquirirlos en cantidad suficiente para poder disfrutar de una alimentación adecuada?

Más adelante se examinará la función de los gobiernos en la elección de las políticas monetarias, fiscales, comerciales, sociales y de inversión, con el fin de crear un entorno económico propicio al logro de la seguridad alimentaria. Aunque ningún gobierno puede por sí solo controlar las condiciones económicas internacionales, y las economías de muchos países son demasiado pequeñas para poder siquiera influir en ellas, cada gobierno es responsable de determinar

RECUADRO 14
**CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACION:
 DOCUMENTOS TECNICOS DE REFERENCIA**

Síntesis de los documentos técnicos de referencia

Volumen 1

1. Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria: evolución desde la celebración de la Conferencia Mundial de la Alimentación y perspectivas
2. Los logros de algunos países en materia de seguridad alimentaria
3. Contexto sociopolítico y económico para la seguridad alimentaria
4. Necesidades de alimentos y crecimiento de la población
5. Seguridad alimentaria y nutrición

Volumen 2

6. Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde

7. Producción de alimentos: función decisiva del agua
8. Alimentos para el consumidor: comercialización, elaboración y distribución
9. La función de la investigación en la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola a nivel mundial
10. La inversión en la agricultura: evolución y perspectivas
11. Producción de alimentos e impacto ambiental

Volumen 3

12. La alimentación y el comercio internacional
13. Seguridad y asistencia alimentarias
14. Evaluación de los progresos que es posible lograr en materia de seguridad alimentaria
15. Atlas técnico

sus políticas internas en función de esas condiciones. Luego, se explorarán las diferentes respuestas de los gobiernos y de la comunidad internacional necesarias para hacer frente a las fluctuaciones pasajeras y las tendencias a más largo plazo del suministro de alimentos. En este capítulo se estudian la capacidad de un país de lograr la seguridad alimentaria, en particular las políticas macroeconómicas y comerciales internas; la constitución de reservas alimentarias; la generación interna de divisas; el apoyo prestado por los organismos internacionales al tipo de cambio y la balanza de

pagos como contribución a la seguridad alimentaria; la función y utilización de los mercados de futuros como medio de estabilización, y la importancia de la reducción de la deuda para los países de bajos ingresos gravemente endeudados. Se analizan los factores y políticas que repercuten en el crecimiento económico global y sus efectos diferenciales en las economías urbana y rural, a fin de examinar la inseguridad alimentaria en uno y otro entorno, y de determinar qué políticas se pueden adoptar para aumentar la seguridad alimentaria.

Aunque la adopción de políticas eco-

nómicas acertadas es condición necesaria para el logro de la seguridad alimentaria, no son fáciles de aplicar en ausencia de un consenso político real. En último término, la seguridad alimentaria de cada país debe quedar bajo la competencia del gobierno nacional, conjuntamente con las autoridades locales y en colaboración con los grupos e individuos interesados dentro de la sociedad. La comunidad internacional y los organismos internacionales pueden ayudar, pero no pueden sustituir las iniciativas ni la voluntad política –que reflejan tanto las posibilidades como los límites de la acción política– de conseguir la seguridad alimentaria dentro del propio país.

¿QUE ES LA SEGURIDAD ALIMENTARIA?

El deseo de conseguir cierto nivel de seguridad alimentaria es tan antiguo como la humanidad misma. Hasta el pasado decenio, el debate en la mayor parte de los países del mundo se centraba fundamentalmente en la suficiencia de la producción alimentaria para atender las necesidades internas, lo que daba también lugar a una atención especial de las políticas nacionales a la autosuficiencia en el suministro de productos agrícolas. Esta atención preferencial, sobre todo en los países desarrollados, debe interpretarse en el contexto de la segunda guerra mundial y sus consecuencias, que tuvieron profundos efectos en la forma de pensar de los gobiernos y de la población. En Europa occidental, central y oriental, por ejemplo, los años de la segunda guerra mundial fueron un período caracterizado por situaciones de verdadera escasez de alimentos, no sólo por la perturbación de la producción agrícola sino también por la incautación de suministros y la perturbación del comercio internacional y de los mecanismos internos de comercialización. Los primeros años de la posguerra se caracterizaron por la reconstrucción económica y los estrictos controles cambiarios con el fin de conservar las escasas reservas de divisas, con lo que se limitó la capacidad de alimentar a la población mediante importaciones agrícolas y alimentarias, aunque la existencia de zonas monetarias (como la de la libra esterlina o la del rublo) y el Plan Marshall ampliaron las posibilidades comerciales más allá de los límites nacionales. El racionamiento de alimentos y el control de los precios, para los consumidores de las zonas tanto urbanas como rurales, fueron instrumentos utilizados para garantizar una asignación equitativa de los alimentos disponibles

durante la guerra, y se fueron reduciendo gradualmente en los años siguientes. Al mismo tiempo, se adoptaron medidas para alentar la expansión de la producción agrícola a largo plazo, más que para atender las necesidades inmediatas de la crisis, y los incipientes Estados de bienestar introdujeron amplios sistemas de seguridad para proteger a los sectores vulnerables de la población, integrados por los pobres, enfermos, ancianos, desempleados, discapacitados mentales y físicos y niños.

Las circunstancias que dieron lugar a esta respuesta de la política relacionada con la agricultura y la alimentación se caracterizaron por un período de reconstrucción y rehabilitación en países que estaban ya industrialmente avanzados, con sectores agrícolas relativamente pequeños y en descenso y tasas de crecimiento demográfico bajas. Si bien se ofrecieron incentivos especiales para la agricultura, ello no se hizo a expensas de la industria. En Europa occidental, en los 15 países que constituyen ahora la Unión Europea, las tasas anuales de crecimiento de la producción agrícola e industrial en los años 1948-58 fueron del 3,5 por ciento y el 7,3 por ciento, respectivamente, mientras que el crecimiento medio de la población fue del 0,7 por ciento anual. Las exportaciones crecieron cerca de un 9 por ciento al año frente al 6 por ciento de las importaciones.

Después del período de reconstrucción, disminuyó el ritmo del crecimiento de la producción industrial y agrícola, pero el volumen del comercio, incluido el de productos agrícolas y alimentarios, creció de forma considerable³. Las importaciones y exportaciones aumentaron con un ritmo anual aproximadamente del 11 por ciento. El descenso relativo de la importancia del sector agrícola en el conjunto de la economía

significaba que aunque los costos presupuestarios del apoyo agrícola continuaban siendo altos en términos absolutos, disminuyeron en proporción del gasto nacional.

El resultado de las políticas agrarias de la posguerra [y no sólo en los países incluidos en la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), ya que todos los países hicieron esfuerzos semejantes para aumentar la producción agrícola] ha sido un alto nivel de autosuficiencia en la producción agrícola: más del 100 por ciento en muchos productos de la zona templada, aunque ello no quiere decir que cada país sea más del 100 por ciento autosuficiente en todos los productos. La Unión Europea tiene un considerable volumen de importaciones y exportaciones de productos agrícolas y alimentarios con el resto del mundo, aunque una gran proporción de su comercio se registra entre los países que integran la Unión, y ha efectuado importantes contribuciones al aumento de los suministros alimentarios mundiales.

Con estos antecedentes, puede parecer extraño preguntarse si la UE ha conseguido la seguridad alimentaria. Se trata de una pregunta importante, ya que se hizo gran hincapié en la autosuficiencia agrícola en función de lo ocurrido durante la guerra, y esta orientación sólo ha comenzado a cambiar hace muy poco en Europa occidental. Las economías en transición de Europa central y oriental deben plantearse ahora cuestiones semejantes en su intento de reorientar las políticas agrícolas y alimentarias.

³ Puede verse una exposición general del desarrollo del comercio mundial y regional en: FAO, 1995. Comercio agrícola: ¿Comienzo de una nueva era? *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995*. Roma.

Las ideas principales en que se basa la definición de la seguridad alimentaria son la suficiencia de la disponibilidad de alimentos (suministro eficaz) y la capacidad del individuo de adquirir alimentos suficientes, es decir, la suficiencia del acceso a los alimentos (demanda efectiva), y un nivel suficiente de fiabilidad del suministro y de la demanda. En consecuencia, la inseguridad alimentaria puede ser resultado de la falta de disponibilidad, de acceso o de fiabilidad, o de una combinación de esos tres elementos.

En este concepto moderno de seguridad alimentaria los productores y consumidores de alimentos se consideran como agentes económicos. La disponibilidad alimentaria es el suministro de alimentos, que depende, entre otras cosas, de los precios relativos de los insumos y de la producción, así como de las posibilidades tecnológicas de producción. El acceso a los alimentos está relacionado con la demanda de los mismos, que a su vez está en función de algunas variables: precio del alimento, precios de los artículos complementarios y sustituibles, los ingresos, los factores demográficos y los gustos o preferencias⁴. Según Barraclough⁵, para garantizar la seguri-

dad alimentaria, un sistema alimentario debe reunir las siguientes características:

- capacidad de producir, almacenar, e importar alimentos suficientes para atender las necesidades básicas de todos los grupos de la población;
- máxima autonomía y autodeterminación (sin que ello signifique necesariamente la autosuficiencia), a fin de reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado internacional y las presiones políticas;
- fiabilidad para reducir al mínimo las variaciones estacionales, cíclicas y de otra índole en el acceso a los alimentos;
- sostenibilidad, a fin de que el sistema ecológico esté protegido y mejorar con el tiempo;
- equidad, es decir el acceso seguro a alimentos suficientes para todos los grupos sociales.

Un sistema de alimentación seguro debe ser capaz de entregar los insumos y productos del sistema en el lugar y momento en que sean necesarios, tanto los producidos y consumidos en el propio país como los que son objeto de comercio internacional.

¿Se puede afirmar que la UE ha conseguido la seguridad alimentaria?

«No se puede decir realmente que los altos niveles de autosuficiencia alcanzados en la mayor parte de los sectores de la agricultura de la CE efectúen una contribución positiva al nivel de seguridad alimentaria de que disfrutaban los ciudadanos de la CE. Conviene establecer una distinción entre autosuficiencia en la producción y autosuficiencia del sistema agrario. Los altos niveles de autosuficiencia de la producción de la CE dependen muchas veces de una utilización intensa de combustibles y piensos importados o exportables, que pueden ser objeto de bloqueo militar y económico en la misma

⁴ Puede verse un examen más detallado de la demanda de alimentos y la distinción entre demanda y consumo en: FAO, 1995, *La reforma de política y el consumidor. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995*, Roma.

⁵ S.L. Barraclough, 1991, *An end to hunger? The social origins of food strategies*. Informe preparado para el UNRISD y para la Comisión del Sur de este instituto, basado en las investigaciones del UNRISD sobre los sistemas alimentarios y la sociedad. Zed Books Ltd en asociación con el UNRISD, Londres y Atlantic Highlands, Nueva Jersey, Estados Unidos.

medida que los alimentos; además, no representan ningún alivio en caso de pérdidas de cosechas locales⁶.

No puede ser la autosuficiencia agrícola lo que hace que la UE disfrute de seguridad alimentaria. Por otro lado, es cierto que disfruta de esta seguridad, tanto a nivel de la propia Comunidad como de cada uno de sus países miembros, salvo en el caso de que se produzca una emergencia imprevisible. Los altos niveles de crecimiento económico durante la posguerra junto con las bajas tasas de crecimiento de la población han dado lugar a niveles cada vez mayores de prosperidad material para gran parte de la población, acompañados de sistemas de protección social para los grupos vulnerables. La productividad agrícola y la producción total elevadas, las nuevas tecnologías de elaboración y almacenamiento de los alimentos, la buena infraestructura de distribución y un sistema económico que suministra los artículos que los consumidores desean comprar han tenido como consecuencia la disponibilidad de una gran variedad de alimentos inocuos y de alta calidad para el consumo interno y la exportación. A pesar de que las medidas de política utilizadas para poner en práctica la PAC han dado lugar a una subida de los precios de consumo pronunciada, el aumento de los ingresos de los consumidores y el descenso de los precios reales de la producción agrícola han conseguido reducir la parte de los alimentos en el presupuesto de los hogares. La UE participa en un entorno comercial liberal basado en monedas totalmente convertibles, lo que, junto con relaciones firmes y estables con sus principales interlocutores

comerciales, garantiza su capacidad de importar a discreción. Es este conjunto de características lo que garantiza la seguridad alimentaria de la UE y también en países como el Japón, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, la República de Corea, Taiwan (provincia de China), Hong Kong, Singapur y el resto de Europa occidental. Puede decirse otro tanto de los Estados Unidos, aunque la magnitud y naturaleza de su infraestructura y base de recursos es tal que, entre todos los países desarrollados, quizá sea el menos vulnerable a los acontecimientos externos.

No obstante, hay focos de inseguridad alimentaria incluso en los países más ricos, ya que la seguridad alimentaria a nivel nacional no significa que todos los hogares del país disfruten de esa misma condición. Las redes de seguridad social a veces no son lo bastante tupidas como para impedir que algunos individuos y grupos específicos de personas queden fuera de ellas, y las políticas gubernamentales en varios países industrializados han tendido recientemente a hacer esas redes cada vez menos seguras. Parte de la población puede vivir en pobreza absoluta, no sólo relativa. Dentro de algunos países, la población pobre privada de seguridad alimentaria está integrada por diferentes subgrupos, diferenciados según su ubicación, pautas, características laborales, posesión de activos, raza, grupo étnico, edad, y sexo. Así, tanto a nivel individual como en los hogares, puede haber problemas de inseguridad alimentaria causados por la falta de acceso suficiente a los alimentos. La relación entre seguridad alimentaria nacional y familiar es una de las cuestiones más importantes y difíciles que deben resolver los gobiernos de todos los países, cualquiera que sea su nivel de riqueza y desarrollo. El problema se agrava

⁶ A. Swinbank. 1992. *The EEC's policies and its food*. *Food Policy*, febrero de 1992, págs. 53-64.

va todavía más por el hecho de que «el acceso suficiente de los hogares a los alimentos es condición *necesaria pero no suficiente* para que todos los miembros del hogar tengan una alimentación suficiente ... y el consumo de alimentos en cantidad suficiente es condición *necesaria pero no suficiente* para mantener un estado nutricional sano⁷». Algunas veces se ha hecho una distinción entre inseguridad alimentaria crónica y transitoria en los hogares⁸. La inseguridad alimentaria crónica supone una insuficiencia alimentaria continuada debido a la incapacidad persistente de adquirir alimentos. La inseguridad alimentaria transitoria es la falta temporal de acceso de una familia a una alimentación suficiente, como consecuencia de cambios adversos en los precios o producción de los alimentos o en los ingresos familiares. Desde esta perspectiva, las posibles políticas que se pueden

adoptar para reducir la inseguridad alimentaria parecen depender de si se trata de un caso crónico o transitorio. Entre las medidas encaminadas a resolver la inseguridad alimentaria crónica figurarían el incremento del suministro alimentario, la orientación selectiva de la asistencia al desarrollo o las transferencias de ingresos a favor de los pobres, y la ayuda a los pobres para que tengan mejor conocimiento de las prácticas de nutrición y salud. La inseguridad alimentaria transitoria podría paliarse estabilizando los suministros y los precios, y ayudando a los grupos vulnerables con programas de empleo de urgencia, transferencia de ingresos o alimentos. La utilidad de esta distinción como guía para la elección de las políticas es un tema opinable. Por ejemplo, ¿cuánto puede durar una situación «temporal»? Los efectos de los programas de transición y de ajuste estructural en la inseguridad alimentaria, ¿son temporales o crónicos? Naturalmente no es necesario saberlo de antemano para poder decidir cómo resolverlos.

Lo que se necesitan son medidas de acción que traten de resolver todos los aspectos de la inseguridad alimentaria y de establecer sistemas de protección social en favor de los grupos vulnerables (que pueden variar durante la vida de una persona, así como por efecto de conmociones exógenas) y de crear condiciones que puedan favorecer la erradicación del hambre endémica. Se trata, en todos los casos, del crecimiento económico. Los países con crecimiento negativo (o cero) de la producción agrícola y del PIB y, al mismo tiempo, tasas positivas de crecimiento demográfico tienen mucho menos riquezas que repartir entre un número cada vez mayor de personas. En tales circunstancias, una mayor equidad en la distribución de los ingresos choca-

⁷ P. Diskin. 1994. *Understanding linkages among food availability, access, consumption and nutrition in Africa: empirical findings and issues from the literature*. Michigan State University International Development Working Paper No. 46. Department of Agricultural Economics/Department of Economics. Michigan State University.

⁸ Banco Mundial. 1986. *La pobreza y el hambre*. Serie Estudios de políticas del Banco Mundial. Washington, D.C. El Banco ha renunciado a esta distinción en su reciente documento: H.P. Binswanger y P. Landell-Mills. 1995. *The World Bank's strategy for reducing poverty and hunger: a report to the development community* Washington, D.C., Banco Mundial. Ahora se hace hincapié en las medidas de política a corto y medio plazo como instrumento para resolver ambos tipos de inseguridad alimentaria. No obstante, algunos autores han tratado de mantener la distinción anterior.

rá con la fuerte resistencia de los posibles perjudicados. Por ello, es necesario el crecimiento, y en un entorno de crecimiento económico resulta más posible poner en práctica medidas que aumenten la equidad, en especial si el crecimiento es de amplia base, hasta el punto de incluir también al sector agrícola. Los países en situación de inseguridad alimentaria tienen, a diferencia de la Europa de la posguerra, un sector agrícola que constituye la fuente directa o indirecta de supervivencia para una gran parte de la población. En esos países el aumento de la productividad y de los ingresos agrícolas favorece la demanda efectiva de alimentos, por lo que constituye la base para mejorar la seguridad alimentaria. Es importante adoptar políticas económicas que, cuando menos, no sean discriminatorias contra el desarrollo y el crecimiento de la agricultura.

La seguridad alimentaria abarca muchas disciplinas técnicas diferentes, cada una de las cuales ilustra parcialmente algunos de los complejos problemas que están en juego. Este capítulo se ha escrito desde la perspectiva de la economía política, y en él se hace hincapié en algunas de las grandes políticas económicas y comerciales que pueden influir en el logro de la seguridad alimentaria.

PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

A escala mundial, la seguridad alimentaria para todos presupone un suministro de alimentos suficiente para atender la demanda total de alimentos. Se trata de una condición necesaria, pero en ningún modo suficiente, para el logro de la seguridad alimentaria. En la actualidad, el suministro mundial de alimentos es suficiente, pero no obstante se estima que en 1990/92 unos 839 millones de personas de los países en desarrollo no tenían el debido acceso a los alimentos, porque carecían de capacidad para comprarlos o adquirirlos, es decir, de los medios para ejercer una demanda efectiva. Esta cifra, por muy inaceptable que resulte refleja un considerable progreso desde comienzos de los años setenta: el número ha disminuido en términos absolutos desde unos 917 millones, y en términos relativos desde el 35 por ciento de la población de los países en desarrollo al 21 por ciento, sobre todo como consecuencia del progreso obtenido en Asia oriental (incluida China) y algunas zonas de Asia meridional, como India y Pakistán. Esta situación es especialmente grave en África donde el número de personas con desnutrición crónica en los países subsaharianos se ha duplicado con creces durante ese período, según estimaciones de la FAO⁹. En la Figura 13 pueden verse los cambios pasados y previstos de la desnutrición en los países en desarrollo.

¿Cuáles son las perspectivas a medio

⁹ FAO. 1996. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. *Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria: evolución desde la celebración de la Conferencia Mundial de la Alimentación y perspectivas*. Documento técnico de referencia N° 1. Roma.

plazo de la oferta y la demanda de alimentos? El Banco Mundial, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) y la FAO han formulado proyecciones hasta el año 2010¹⁰. Aunque en estas proyecciones hay algunos problemas de comparabilidad, debido a las diferencias en los datos del año base, países y productos incluidos y definición de las distintas regiones, cabe efectuar comparaciones indicativas sobre la producción, utilización total y comercio neto de cereales. Los resultados de los tres modelos se presentan en los Cuadros 6 a 9.

Puede observarse que respecto al porcentaje anual previsto de cambio en la producción y utilización total a escala mundial y en el conjunto de los países en desarrollo, así como en algunas de las agrupaciones regionales de países en desarrollo, los datos son concordantes. Las mayores divergencias se refieren a las antiguas economías de planificación centralizada, el África subsahariana y el Cercano Oriente y África del Norte y China (véase el Recuadro 15, pág. 276, donde se expresa una opinión alternativa sobre las perspectivas comerciales chinas), así como en lo que respecta a la utilización total (fundamentalmente consumo) en América Latina y el Caribe. Las proyecciones de la FAO y el IIPA sobre el comercio neto conjunto de todos los países desarrollados y todos los países en desarrollo son muy semejantes, y considerablemente más bajas que las del Banco Mundial, que prevé un crecimiento mucho más rápido del comercio mundial de

cereales, como consecuencia del incremento de las importaciones de trigo por los países asiáticos con el fin de atender las preferencias de los consumidores, que están sustituyendo en parte el arroz por cereales. Las proyecciones sobre el comercio neto efectuadas por la FAO y el IIPA son más variables en lo que respecta a las agrupaciones regionales, sobre todo en los casos del África subsahariana, las economías de planificación centralizada y América Latina y el Caribe¹¹.

Los resultados dependen fundamentalmente de la validez de los supuestos formulados sobre las circunstancias exógenas, modificación de las variables individuales, interacción entre las diferentes variables y precisión de los datos de referencia¹². No obstante, los tres estudios llegan a la conclusión de que el incremento del suministro mundial será suficiente para atender el crecimiento de la demanda mundial, y en todos ellos se hace hincapié en que el África subsahariana es un caso especialmente preocupante, cualesquiera que sean las deficiencias del modelo¹³. Aunque los precios mundiales reales de los cereales

¹¹ En revisiones posteriores de este modelo, los resultados del IIPA correspondientes al año 2010 se han revisado fundamentalmente en el caso de las antiguas economías de planificación centralizada (producción y consumo) y del África subsahariana (importaciones netas), que ahora son mucho más próximas a las proyecciones de la FAO.

¹² Puede verse un detenido examen de los problemas metodológicos, proyecciones demográficas y conclusiones relativas a las principales agrupaciones regionales en IIPA, *op. cit.*, nota 10. Pueden verse también otros análisis de los problemas regionales en diversos números de Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper Series, del IIPA.

¹⁰ Las principales conclusiones se presentan en IIPA, 1995. *Population and food in the early twenty-first century: meeting future food demand of an increasing population*. IFPRI Occasional Papers. Washington, D.C.

continuarán, según las perspectivas, su descenso a largo plazo (a pesar del reciente repunte de los precios)¹⁴, la tasa de aumento de la demanda de alimentos en el África subsahariana superará a la del suministro, por lo que la capacidad de atender una demanda creciente dependería de la capacidad de los distintos países de pagar las importaciones no cubiertas por la ayuda alimentaria.

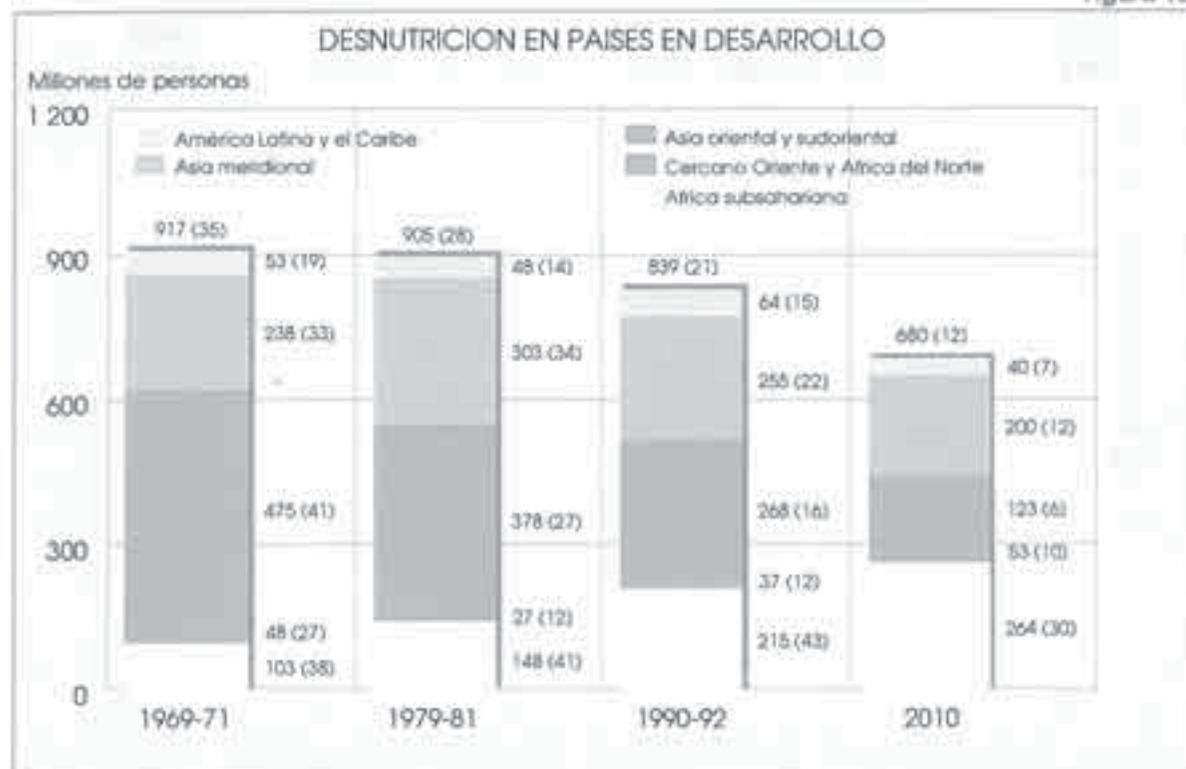
La conclusión de que los suministros mundiales de alimentos pueden aumentar con la rapidez suficiente para aten-

der la demanda prevista con precios reales constantes o incluso decrecientes de los alimentos no puede recibirse con complacencia en lo que respecta a los suministros. El constante aumento de la producción agrícola, basado bien en la expansión (en términos absolutos, o introduciendo cultivos múltiples, o reduciendo los períodos de barbecho) o en una mayor productividad, requiere esfuerzos constantes por mejorar las tecnologías agrícolas y su tasa de aplicación y por evitar la degradación ambiental de manera que los aumentos de la producción no sean sólo sostenidos sino también sostenibles. En otras palabras, para poder hacer realidad los aumentos potenciales de la producción previstos a escala mundial, regional y nacional, habrá que asignar recursos suficientes a la inversión en la agricultura y hacerlo en forma continuada.

¹⁴ Estas conclusiones son, en opinión de un analista, excesivamente pesimistas en lo que respecta a las perspectivas de la seguridad alimentaria en el África subsahariana. Véase G.I. Abalu en HPPF, págs. 121-126, *op. cit.*, nota 10.

¹⁵ Este tema se aborda en páginas posteriores de este capítulo.

Figura 13



CUADRO 6

Datos de 1989-91 y proyecciones comparativas respecto a todos los cereales (arroz elaborado): países desarrollados

	Todo el mundo	Países desarrollados		Total
		Antiguas economías de planificación centralizada ¹	Otros países industrializados ²	
(..... millones de toneladas)				
PRODUCCION				
Efectiva, 1989-91	1 726,5	266,0	597,8	863,8
Proyectada, 2010				
FAO	2 334,0	306,0	710,0	1 016,0
IIPA	2 405,0	389,0	785,0	1 174,0
Banco Mundial	2 311,0	324,0	733,0	1 058,0
UTILIZACION TOTAL				
Efectiva, 1989-91	1 729,8	302,1	475,0	777,1
Proyectada, 2010				
FAO	2 334,0	301,0	553,0	854,0
IIPA	2 406,0	381,0	634,0	1 015,0
Banco Mundial	2 308,0	308,0	540,0	848,0
COMERCIO NETO				
Efectivo, 1989-91	3,6	-37,2	129,7	92,5
Proyectado, 2010				
FAO	...	5,0	157,0	162,0
IIPA	-1,0	8,0	151,0	159,0
Banco Mundial	0,0	15,0	195,0	210,0

Notas:

... No se aplica.

A causa del redondeo efectuado, la suma de las cifras no es igual al total. Las existencias se incluyen en las proyecciones; por consiguiente, la producción deducida de la utilización total no da la medida del comercio neto.

¹ En los datos del Banco Mundial se incluye la ex República Democrática Alemana. Bajo «Otros países industrializados», en los datos de la FAO y del IIPA se incluye la ex República Democrática Alemana. (Datos de 1988-90 correspondientes a la ex República Democrática Alemana: producción, 10,7 millones de toneladas; utilización total, 12,7 millones de toneladas; comercio neto, -2,3 millones de toneladas.)

² Incluye la República de Sudáfrica. En los datos de la FAO y del IIPA se incluye Israel. (Datos de 1989-91 correspondientes a Israel: producción, 0,2 millones de toneladas; utilización total, 2,5 millones de toneladas; comercio neto, -2,2 millones de toneladas.)

Fuente: IIPA, 1995. *Population and food in the early twenty-first century: meeting future food demand of an increasing population*. Washington, D.C.

CUADRO 7

Datos de 1989-91 y proyecciones comparativas respecto a todos los cereales (arroz elaborado): países en desarrollo

	Países en desarrollo							Total
	África subsahariana	Cercano Oriente y África del Norte ¹	Asia y el Pacífico			América Latina y el Caribe	Otros países no distribuidos por región	
			Asia meridional ²	China, comprendida	Otros			
(.....) millones de toneladas (.....)								
PRODUCCION								
Efectiva, 1989-91	54,7	76,8	202,8	326,8	104,6	97,0	...	862,7
Proyectada, 2010								
FAO	110,0	119,0	292,0	473,0	165,0	159,0	...	1 318,0
IIPA	86,0	118,0	297,0	426,0	153,0	152,0	...	1 232,0
Banco Mundial	83,0	97,0	282,0	475,0	151,0	144,0	20,0	1 253,0
UTILIZACION TOTAL								
Efectiva, 1989-91	64,7	114,2	203,3	339,8	119,3	111,4	...	952,7
Proyectada, 2010								
FAO	129,0	191,0	302,0	488,0	185,0	185,0	...	1 480,0
IIPA	118,0	183,0	307,0	440,0	176,0	165,0	3,0	1 392,0
Banco Mundial	96,0	169,0	312,0	502,0	189,0	172,0	20,0	1 459,0
COMERCIO NETO								
Efectivo, 1989-91	-8,5	-38,4	-3,2	-14,7	-12,7	-11,3	...	-88,8
Proyectado, 2010								
FAO	-19,0	-72,0	-10,0	-15,0	-20,0	-26,0	...	-162,0
IIPA	-32,0	-65,0	-10,0	-14,0	-23,0	-13,0	-3,0	-161,0
Banco Mundial	-14,0	-73,0	-31,0	-22,0	-37,0	-28,0	-5,0	-210,0

Notas:

... No se aplica.

A causa del redondeo efectuado, la suma de las cifras no es igual al total. Las existencias se incluyen en las proyecciones; por consiguiente, la producción deducida de la utilización total no da la medida del comercio neto.

¹ Afganistán está comprendido en Asia meridional en los datos del Banco Mundial, y en el Cercano Oriente en los datos de la FAO y del IIPA. (Datos de 1989-91 correspondientes a Afganistán: producción, 2,6 millones de toneladas; utilización total, 2,9 millones de toneladas; comercio neto, -0,2 millones de toneladas.)

² La Provincia de Taiwan está separada de China en los datos del Banco Mundial y se incluye en «Otros» (Asia y el Pacífico). (Datos de 1989-91 correspondientes a Taiwan: producción, 1,9 millones de toneladas; utilización total, 8,1 millones de toneladas; comercio neto, -6,1 millones de toneladas.)

Fuente: IIPA, 1995. *Population and food in the early twenty-first century: meeting future food demand of an increasing population*. Washington, D.C.

CUADRO 8

Tasa porcentual de crecimiento anual de la producción y de la utilización total de cereales: países desarrollados

	todo el mundo	Países desarrollados		Total
		Antiguas economías de planificación centralizada ¹	Otros países industrializados	
TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION				
Efectiva, 1970-80	2,7	1,4	2,9	2,4
Efectiva, 1980-91	1,6	1,4	0,2	0,6
Proyectada, 1989-91 a 2010				
FAO	1,5 (1,6)	0,7 (0,5)	0,9 (1,1)	0,8 (0,9)
IIPA	1,7 (1,6)	1,9 (1,5)	1,4 (1,3)	1,6 (1,4)
Banco Mundial	1,5 (1,2)	1,0 (0,2)	1,0 (1,0)	1,0 (0,8)
TASA DE CRECIMIENTO DE LA UTILIZACION TOTAL				
Efectiva, 1970-80	2,5	2,9	0,9	1,6
Efectiva, 1980-91	1,8	0,1	0,6	0,7
Proyectada, 1989-91 a 2010				
FAO	1,5 (1,5)	0,0 (-0,1)	0,8 (0,8)	0,5 (0,4)
IIPA	1,7 (1,6)	1,2 (0,9)	1,5 (1,3)	1,3 (1,1)
Banco Mundial	1,5 (1,4)	0,1 (-0,4)	0,1 (0,7)	0,4 (0,3)

Notas:

Las tasas de crecimiento histórico son estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios de los datos anuales, que incluyen el arroz elaborado.

Las tasas de crecimiento proyectado que no están entre paréntesis miden la tasa de crecimiento a partir de los niveles absolutos de 1989-91 a los niveles proyectados en 2010, prescindiendo de ajustes debidos a diferencias en las definiciones regionales o respecto a diferentes años de referencia.

Las tasas de crecimiento proyectado que están entre paréntesis se han medido a partir del año de referencia efectivamente utilizado en cada estudio (1988-90, en el de la FAO; 1987-89, en el del IIPA; 1990, en el del Banco Mundial), puesto que estos datos existían en el momento en que se llevaron a cabo dichos estudios.

¹ En los datos del Banco Mundial se incluye la ex República Democrática Alemana. Bajo «Otros países industrializados», en los datos de la FAO y del IIPA se incluye la ex República Democrática Alemana.

Fuente: IIPA, 1995. *Population and food in the early twenty-first century: meeting future food demand of an increasing population*. Washington, D.C.

CUADRO 9

Tasa porcentual de crecimiento anual de la producción y de la utilización de cereales: países en desarrollo

	África subsahariana	Cercano Oriente y África del Norte ¹	Países en desarrollo			América Latina y el Caribe	Total
			Asia meridional ²	China, comprendida Taiwan ³	Otros		
TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION							
Efectiva, 1970-80	1,4	2,8	2,7	4,0	3,0	2,4	3,1
Efectiva, 1980-91	3,4	3,4	2,9	3,0	2,5	0,6	2,7
1989-91 a 2010 ⁴							
FAO	3,5 (3,4)	2,2 (2,3)	1,8 (1,8)	1,9 (2,0)	2,3 (2,1)	2,5 (2,3)	2,1 (2,1)
IIPA	2,3 (2,4)	2,2 (2,1)	1,9 (2,2)	1,3 (1,6)	1,9 (1,9)	2,3 (1,8)	1,8 (1,9)
Banco Mundial	2,1 (3,3)	1,2 (1,9)	1,7 (1,6)	1,9 (1,6)	1,9 (1,8)	2,0 (2,1)	1,9 (1,8)
TASA DE CRECIMIENTO DE LA UTILIZACION TOTAL							
Efectiva, 1970-80	2,5	4,5	2,2	4,4	3,2	3,9	3,6
Efectiva, 1980-91	3,1	3,6	3,0	2,6	3,2	1,5	2,8
1989-91 a 2010 ⁴							
FAO	3,5 (3,4)	2,6 (2,5)	2,0 (1,8)	1,8 (1,9)	2,2 (2,1)	2,6 (2,4)	2,2 (2,2)
IIPA	3,0 (3,0)	2,4 (2,2)	2,1 (2,3)	1,3 (1,7)	2,0 (2,1)	2,0 (1,7)	1,9 (2,0)
Banco Mundial	2,0 (3,1)	2,0 (2,4)	2,2 (2,0)	2,0 (2,1)	2,3 (2,1)	2,2 (2,5)	2,2 (2,2)

Notas:

Las tasas de crecimiento histórico son estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios de los datos anuales, que incluyen el arroz elaborado.

Las tasas de crecimiento proyectado que no están entre paréntesis miden la tasa de crecimiento a partir de los niveles absolutos de 1989-91 a los niveles proyectados en 2010, prescindiendo de ajustes debidos a diferencias en las definiciones regionales o respecto a diferentes años de referencia.

Las tasas de crecimiento proyectado que están entre paréntesis se han medido a partir del año de referencia efectivamente utilizado en cada estudio (1988-90, en el de la FAO; 1987-89, en el del IIPA; 1990, en el del Banco Mundial), puesto que estos datos existían en el momento en que se llevaron a cabo dichos estudios.

¹ Afganistán está comprendido en Asia meridional en los datos del Banco Mundial, y en el Cercano Oriente en los datos de la FAO y del IIPA.

² La Provincia de Taiwan está separada de China en los datos del Banco Mundial y se incluye en «Otros» (Asia y el Pacífico).

³ Proyecciones.

Fuente: IIPA, 1995. *Population and food in the early twenty-first century: meeting future food demand of an increasing population*. Washington, D.C.

RECUADRO 15
PERSPECTIVAS DEL
COMERCIO DE
CEREALES DE CHINA

Las estimaciones de las importaciones netas de cereales de China durante los próximos quince a treinta años oscilan desde un pronóstico de autosuficiencia básica hasta un máximo muy improbable de 200 millones de toneladas, según los supuestos adoptados sobre varios parámetros clave. Las importaciones de cereales de China podrían llegar a un total de 30-40 millones de toneladas, es decir, menos que el volumen importado por la ex Unión Soviética en los últimos años ochenta, lo que significa que tendría poco efecto en los precios reales a largo plazo de los cereales. Para economizar en costos de transporte e instalaciones, la mayor parte de esas importaciones se destinarán probablemente a las grandes ciudades y regiones costeras, como garantía de suministros suficientes a precios estables.

Como resultado de los cambios de política introducidos en 1994, Beijing ha delegado la responsabilidad sobre suministros de cereales en cada provincia a los distintos gobiernos provinciales. Ello significa que Beijing ha perdido en gran parte el control del suministro nacional de cereales, ya que las provincias con excedentes limitan las exportaciones a otras provincias mientras no estén seguras de que puedan atender sus propias necesidades. Esta fue una de las razones de la inestabilidad de los precios en 1994: hubo dificultades para trasladar cereales desde las zonas con excedente a las defici-

tarias. Por ello, la instauración de un mercado nacional, que parecía garantizado por las reformas de 1993, se ha aplazado ahora, quizá por varios años. Y si China importa cereales suficientes para sus grandes ciudades y la zona costera, es muy posible que haya que esperar decenios hasta que se cree un mercado nacional. En los últimos años, China ha adquirido aproximadamente 80 millones de toneladas de cereales en el interior, y todavía menos en 1994 y 1995. Por consiguiente, 40 millones de toneladas es una cifra muy grande en relación con los cereales comercializados.

Aunque la cifra de 30-40 millones de toneladas de importaciones de cereales resulta posible en el plazo de un decenio (las importaciones de trigo suman aproximadamente 11 millones de toneladas al año), la consecución real de esa meta dependerá de lo que China haga por alentar la producción interna de cereales mediante políticas de precios, investigaciones, apoyo a la ampliación de las explotaciones y garantía de suministros suficientes de fertilizantes de buena calidad, así como de la velocidad con que crezca la demanda de productos pecuarios y la capacidad del país de generar divisas. En lo que respecta a la política de determinación de precios, en marzo de 1996 se comunicó que los precios estatales de adquisición de cereales iban a subir un 20 por ciento con el fin de alentar el aumento de la producción.

Según nuevas informaciones procedentes de estudios realizados en China y de imágenes obtenidas mediante satélite se puede deducir que la superficie ocupada por los cereales es mucho mayor de la que aparece en los informes presentados y que el volumen de las existencias ha sido fuertemente infravalorado. Ello significa que la posibilidad de aumentar los rendimientos es mayor de lo que se pensaba anteriormente.

En el caso de los productos pecuarios la situación es diferente. Se observan graves discrepancias en los datos oficiales sobre la producción de carne y de aves de corral de diversas procedencias. Los datos sobre la producción de carne y de aves de corral revelan una disponibilidad per cápita de más de 32,5 kg en 1993, mientras que los datos contenidos en las encuestas de hogares cifran el consumo aproximadamente en la mitad de esa cantidad. Si el consumo per cápita fue de hecho de 32,5 kg (habiendo alcanzado posteriormente los 38 kg), el crecimiento del consumo debería comenzar a desacelerarse, aunque aún no hay ningún indicio al respecto. La producción de carne y aves de corral ha aumentado notablemente desde 1985, las adquisiciones per cápita de la población urbana sólo subieron de unos 22 kg en 1985 a 24,5 kg en 1993, mientras que el consumo rural pasó de 12 kg a 13,3 kg durante el mismo período, según las encuestas de hogares. Durante ese mismo

período, la producción de carne y aves de corral pasó de 19,3 a 38,4 millones de toneladas, mientras que la población aumentó un 12 por ciento. El consumo per cápita de carne de porcino, de vacuno y de ovino fue de 16,75 kg en 1985 y 27,37 kg en 1993. En otros datos sobre algunos artículos de consumo, el consumo per cápita de carne y de aves de corral se cifra en 16,5 kg en 1985 y 22,6 kg en 1992. Todas estas cifras figuran en el anuario estadístico de China.

Un factor importante que influirá en la demanda futura de cereales es el consumo de carne. No hay informes precisos sobre el volumen de carne que se está produciendo y consumiendo en la actualidad y sobre el volumen de cereales que se destina a la producción de carne, leche y aves de corral. La mayor parte de las proyecciones publicadas sobre la demanda y oferta futuras de cereales pasan por alto las ambigüedades de los datos sobre la producción y consumo de productos pecuarios.

La respuesta del Gobierno al aumento de las importaciones reviste gran importancia¹. La inversión continuada en la agricultura y la investigación agraria, la adopción de políticas adecuadas de determinación de precios y la mayor utilización

de tecnología importada para la producción, por ejemplo, las nuevas semillas, constituyen una forma de multiplicar los suministros internos. No obstante, dado que el volumen de importaciones será probablemente mucho mayor que el registrado hasta ahora, se requerirán también inversiones en infraestructura de comercialización e instituciones para hacer frente al incremento del comercio de cereales.

¹ S. Rozelle, J. Huang y M. Rosegrant. 1996. Why China will not starve the world. *Choices*, primer trimestre de 1996.

Si no hay motivo de optimismo en lo que respecta a los suministros, todavía lo hay menos en lo tocante a la demanda. Las proyecciones no están basadas en la satisfacción de las necesidades nutricionales básicas sino en la demanda efectiva prevista, es decir la capacidad de pagar. En el año 2010, se prevé que el número absoluto de personas crónicamente desnutridas en los países en desarrollo habrá descendido –las estimaciones varían según los supuestos iniciales– a quizá unos 680 millones de personas, que representarían el 12 por ciento de la población, en vez del 21 por ciento actual. Si bien el mundo puede producir en principio alimentos suficientes para atender la demanda probable, la incapacidad de tantas personas de ejercer una demanda efectiva suficiente para alimentarse en niveles mínimamente adecuados debe ser motivo de honda preocupación. Las experiencias de los países que han conseguido progresos en este sentido, a pesar de un entorno internacional difícil, demuestran que los gobiernos son los principales ar-

tífices en la aplicación de políticas internas y comerciales que puedan llevar al logro de la seguridad alimentaria nacional, y que las políticas económicas revisten una significación particular¹⁵.

¹⁵ Hay una abundante documentación sobre este tema en todos los niveles técnicos. La FAO ha preparado documentos y antecedentes para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996 (véase el Recuadro 14, pág. 263) que tratan muchos aspectos de la seguridad alimentaria. Pueden verse también exposiciones generales sobre este tema en: Banco Mundial. 1995. *Informe sobre el desarrollo mundial 1995*. Washington, D.C.; P. Pinstrup-Andersen y R. Pandya-Lorch. 1994. *Alleviating poverty, intensifying agriculture, and effectively managing natural resources*. Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper No. 1. Washington, D.C., IIPA. Además, se han preparado varios documentos de antecedentes sobre temas afines con ocasión de la «Visión 2020» del IIPA.

LOS GOBIERNOS Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Es difícil aplicar el concepto de seguridad alimentaria a escala mundial o regional, si la palabra región se entiende en sentido geográfico más que político-económico. En la región del África subsahariana se prevé un agravamiento de la inseguridad alimentaria. Esto significa que la inseguridad alimentaria será todavía mayor en la mayor parte de los países que integran esa región. Por el contrario, en algunas de las regiones donde se prevén mejoras globales, o al menos ausencia de deterioro, hay determinados países donde la situación podría empeorar. El nivel más alto a que se puede aplicar este concepto es el de gobierno nacional (la única excepción sería la de la UE, dado su fuerte cohesión político-económica), ya que el logro de la seguridad alimentaria depende de las medidas adoptadas por quienes tienen la autoridad y la responsabilidad de intervenir. Con ello no se elimina la necesidad de actuación por parte de agentes externos—como los gobiernos donantes, los organismos internacionales y ONG y los organismos multilaterales y bilaterales de financiamiento— para apoyar a los gobiernos de los países en desarrollo en el desempeño de su cometido.

Desde los primeros años ochenta, las reformas iniciadas en muchos países han mostrado una clara orientación en favor del mercado y de una economía más abierta¹⁶. El concepto de desarrollo, incluido el desarrollo agrícola, ha dejado de considerarse como competencia de los

organismos públicos. Es más, durante este período se ha puesto seriamente en duda la función misma del gobierno—qué debe y qué no debe hacer en una economía de mercado. Es claro que el gobierno debe desempeñar un papel decisivo, si se quiere instaurar una economía de libre mercado próspera—y no simplemente de libertad total— de tal manera que se pueda conseguir el crecimiento económico sostenido y sostenible de que depende la seguridad alimentaria nacional a largo plazo y que sus beneficios se distribuyan de forma equitativa.

¿Cuál es entonces la función específica del gobierno? En pocas palabras, lo que los gobiernos deben hacer es gobernar. Tradicionalmente, se ha entendido que esto significa garantizar las fronteras y proteger a la población de amenazas internas y externas, es decir, mantener la paz, sin la cual la seguridad alimentaria está en peligro. Significa también garantizar el establecimiento y aplicación de un sistema legislativo y judicial que defina los derechos y obligaciones de los individuos y entidades jurídicas, regule sus actividades en beneficio del bien público y proteja sus derechos reconocidos. Se necesita un marco legislativo firme, equitativo y estable para orientar y regular a todos los participantes en el mercado, y garantizar que todos ellos se atengan a las mismas reglas, para lo cual la ley deberá aplicarse de tal manera que la actividad del mercado pueda contribuir a la seguridad alimentaria para todos. Sólo los gobiernos pueden crear un entorno comercial y macroeconómico favorable y estable que pueda permitir el logro de la seguridad alimentaria nacional. La función del gobierno resulta especialmente difícil de definir en los países en transición, tanto los que están evolucionando de la planificación centralizada a la economía de

¹⁶ Las principales presiones que han dado lugar a estas reformas se exponen en: FAO, 1995. *La reforma de política y el consumidor. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1995*. Roma.

mercado como los que están aplicando políticas de ajuste estructural o los que están sometidos a un proceso normal de desarrollo económico. En todos esos casos el gobierno debe invertir en infraestructuras para el progreso. Ello implica el reconocimiento de que la inversión en el perfeccionamiento de los recursos humanos (desarrollo del capital humano, tanto de las mujeres como los hombres) y las medidas para mitigar la pobreza no sólo no reducen sino que aumentan las posibilidades de crecimiento de un país, y son fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria de todos los sectores de la comunidad. Este tipo de inversión supone el establecimiento de infraestructuras y la prestación de los servicios que contribuyen en gran manera al bien público y, por lo tanto, no pueden ser administradas adecuadamente por el sector privado, como la educación, la salud, los servicios públicos y las carreteras. Además, las exigencias del ajuste o el desarrollo podrían obligar en algunos casos al gobierno a prestar temporalmente parte de los servicios que pueden ser ofrecidos en principio por el sector privado, una vez que la aplicación eficaz de las reformas haya hecho posible el desarrollo suficiente de su capacidad. Para no sofocar el desarrollo del sector privado incipiente, dichas actividades, independientemente de que sean emprendidas por los gobiernos u otros organismos, deben ser objeto de esmerada planificación y coordinación.

El logro de la seguridad alimentaria en forma sostenible requiere, por lo tanto, que los gobiernos adopten medidas en distintos frentes. Se necesitan medidas comerciales y macroeconómicas que fomenten el crecimiento económico global e incrementen la competitividad en los mercados de exportación; deben también corregirse las distorsiones del pa-

sado que favorecen a un sector de la economía en detrimento de otros. Las políticas agrarias deben concebirse de manera que prometan un crecimiento sostenido y sostenible del sector a fin de aumentar tanto el suministro interno de alimentos como las exportaciones agrícolas y alimentarias en los sectores donde el país tenga ventaja comparativa. Aunque el crecimiento económico es tan importante para resolver los problemas de fondo de la inseguridad alimentaria, «no es de prever que las economías crezcan con la rapidez suficiente para eliminar la inseguridad alimentaria crónica de algunos grupos en el futuro próximo, ni siquiera en las circunstancias más favorables. Además, el crecimiento económico a largo plazo muchas veces se ve frenado por una situación generalizada de inseguridad alimentaria crónica. Las personas que carecen de la energía necesaria están mal dotadas para aprovechar las oportunidades existentes y aumentar su productividad y producción¹⁷». La existencia de graves desigualdades en la distribución de los ingresos puede impedir que las personas privadas de recursos participen en el proceso de crecimiento, y algunas reformas pueden por sí mismas provocar considerables efectos negativos en los grupos vulnerables de la sociedad. Quizá se requieran medidas especiales a corto y mediano plazo para resolver los casos específicos de inseguridad alimentaria y para garantizar el financiamiento de las importaciones de alimentos de primera necesidad. A largo plazo, se necesitarán siempre algunas medidas especiales, aunque su naturaleza puede cambiar.

¹⁷ Banco Mundial. 1986. *La pobreza y el hambre. Serie Estudios de políticas del Banco Mundial*. Washington, D.C.

La aplicación eficaz de las políticas agrícolas y alimentarias no puede por sí sola alcanzar el objetivo nacional de la seguridad alimentaria. La eliminación de la pobreza absoluta, causa profunda de la inseguridad alimentaria, requiere medidas generales para permitir a la población huir del círculo de pobreza y malnutrición en que se ven atrapadas las sucesivas generaciones. No obstante, el logro de la seguridad alimentaria no tiene que esperar a que se produzca la erradicación de la pobreza. Los organismos internacionales, los gobiernos dominantes, las cumbres mundiales y prácticamente todos los interesados en el desarrollo han afirmado que existen los recursos y los medios necesarios para eliminar la inseguridad alimentaria, pero que el problema de la inseguridad alimentaria deriva de la falta de voluntad política. Para resolverlo, los gobiernos deberían reajustar sus prioridades, aunque se evita cuidadosamente proponer una fecha aproximada al respecto.

«El término voluntad política es una muletilla periodística con la que se quiere significar la superación de los intereses encontrados, las anteojeras ideológicas y los obstáculos estructurales que normalmente impiden a los gobiernos hacer lo que es técnicamente viable y claramente necesario para resolver un problema grave. El término representa una contribución positiva para el periodismo, pero no para la sociología. Los sociólogos tienen que explicar por qué no hay voluntad política y qué se puede hacer para conseguirla¹⁸.»

Las conclusiones de la investigación sobre los sistemas alimentarios llevadas a cabo por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNRISD), constituyen una ex-

cepción en el sentido de que plantean explícitamente el problema de la voluntad política. Arrojan ciertas dudas sobre las posibilidades políticas, más que sobre las de carácter propiamente técnico, de mejorar rápidamente el acceso de los más pobres a los alimentos. Esta conclusión es también válida para los países ricos industrializados, donde hay niveles muy diferentes de miseria social y económica, así como para países que se encuentran en otras fases de desarrollo. Los gobiernos dependen, en definitiva, de los grupos gracias a cuyo apoyo pueden mantenerse, por lo que su espacio de maniobra es limitado.

«Si el problema es realmente sistémico, como opina el equipo del UNRISD, sólo puede resolverse de manera eficaz mediante una transformación radical de las políticas públicas y un profundo cambio social. Este último supone nuevas relaciones de poder entre los individuos, clases sociales, grupos y naciones. (...) Para obtener la necesaria voluntad política no basta con convencer a las autoridades competentes de que el hambre y la pobreza son problemas sociales graves y que se pueden resolver, aunque ello podría ser útil en algunas circunstancias... ¿Cómo es posible generar las presiones políticas necesarias para obligar a los gobiernos a adoptar estrategias eficaces que den lugar a una rápida disminución de la pobreza y el hambre? Las respuestas dependerán de las circunstancias específicas de tiempo y lugar. En cualquier caso, donde han aparecido fuerzas sociales capaces de introducir esas políticas, han intervenido al menos tres procesos sociales amplios y estrechamente interrelacionados¹⁹.»

Los tres procesos sociales aludidos son los siguientes: procesos de moder-

¹⁸ S.L. Barraclough, *op. cit.*, nota 3, pág. 266.

¹⁹ *Ibid.*

nización –repercusiones sociales del crecimiento económico y el cambio técnico–, rápido aumento de la disponibilidad y difusión de la información –que contribuye al cambio social modificando las opiniones e ideologías–, y participación popular –movilización y organización de los anteriormente excluidos por falta de control sobre los recursos o de influencia en el gobierno–. Las interrelaciones entre los sistemas y procesos políticos, sociales, económicos y ecológicos y su repercusión en el acceso a los alimentos –a escala local, nacional e internacional– son extremadamente complejas, y los problemas correspondientes no admiten soluciones fáciles. Por consiguiente, es muy difícil encontrar una solución técnica a un problema complejo. Por ejemplo, los rendimientos de los cultivos pueden aumentar si se intensifica la utilización de fertilizantes. La aplicación de fertilizantes dependerá de muchos otros factores: ¿Se consideran las importaciones de fertilizantes lo bastante importantes como para que el gobierno garantice la disponibilidad de divisas en todo momento? ¿Puede el sistema de distribución hacerlas llegar al lugar justo en el momento oportuno? ¿Está justificada su utilización por los precios a nivel de la explotación agrícola? ¿Pueden los agricultores obtener los recursos necesarios para comprarlos? ¿Tienen algunos agricultores problemas de acceso a los fertilizantes por razones políticas u otros motivos no económicos²⁰? No se trata de voluntad política de conceder subvenciones o realizar in-

tervenciones estatales para alentar una utilización de fertilizantes antieconómica, sino de la voluntad política de acabar con las distorsiones o privilegios existentes.

¿Deben aplicarse fertilizantes? En un determinado conjunto de circunstancias agroecológicas, si se quieren aumentar los rendimientos, es necesario aplicarlos. No obstante, como los problemas básicos de la inseguridad alimentaria no son puramente técnicos, las soluciones tampoco lo son. Los fertilizantes sólo se aplicarán si así lo determina la configuración política, social y económica.

²⁰ Ha habido casos en que el control de los suministros de insumos se ha efectuado a través de un organismo gubernamental que ha limitado los suministros de fertilizantes a quienes apoyaban a un determinado partido político.

FLUCTUACIONES PASAJERAS Y TENDENCIAS A LARGO PLAZO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Un axioma jurídico comúnmente aceptado es que los casos difíciles redundan en detrimento del derecho; con la misma lógica debería decirse que las crisis a corto plazo son fuente de malas políticas. Estas consideraciones se han escrito teniendo en cuenta la crisis mundial de la producción de cereales, que por su misma naturaleza es de corta duración, pero que no obstante tiene graves consecuencias a largo plazo en varios países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

La fiabilidad, en cuanto componente de la seguridad alimentaria, se refiere tanto a la disponibilidad como al acceso a los alimentos, y muchas veces se confunde con la estabilidad. Las condiciones atmosféricas y otras circunstancias de la naturaleza repercuten en la estabilidad de los suministros; los cambios abruptos de la demanda influyen en la estabilidad de los precios; la interacción de las políticas macroeconómicas y sectoriales dentro de cada país y entre los países puede influir en ambas.

Las fluctuaciones de los suministros en la producción de cereales repercuten en manera desproporcionada en los precios, debido a que en conjunto la elasticidad de la demanda de cereales con respecto al precio es relativamente pequeña a corto plazo. Una causa importante de la inestabilidad de los suministros es una crisis provocada por las malas condiciones atmosféricas, como la que se produjo en los primeros años setenta. La cosecha de cereales de 1973 descendió un 3,5 por ciento por debajo de la tendencia, y en 1995 la producción volvió a descender un 3 por ciento con respecto a ese nivel, con repercusiones que todavía son perceptibles en algunos lugares.

Las malas condiciones atmosféricas en América del Norte, Europa septentrional y grandes partes de la ex Unión Soviética, junto con la debilidad del monzón en el Asia meridional, hicieron que la cosecha de cereales de 1973 fuera un 3,5 por ciento inferior a la tendencia. En ese contexto, la decisión del Gobierno de los Estados Unidos a finales de los años sesenta de renunciar a las medidas de constitución de reservas, junto con otros factores (por ejemplo, la primera crisis del petróleo y sus repercusiones, que elevaron los precios de los insumos agrícolas, y el cambio de la política soviética para importar cereales durante las situaciones internas de escasez en vez de sacrificar los hatos de ganados), provocó una fuerte subida de los precios en los mercados internacionales de cereales (Figura 14).

En 1995 se produjo un fenómeno semejante también por razones atmosféricas, y el resultado fue un descenso de la producción mundial del 3 por ciento con respecto a la tendencia. Los precios de los cereales mundiales subieron fuertemente durante 1995, y es posible que se produzcan nuevas subidas, dado el nivel excepcionalmente bajo de las existencias y las problemáticas condiciones de crecimiento en varias zonas productoras. Entre enero y junio de 1996, los precios de las exportaciones de trigo de los Estados Unidos subieron aproximadamente un 30 por ciento con respecto a los del año anterior, pero los importadores de cereales estadounidenses tuvieron que soportar subidas del 50 por ciento o más, debido a la reducción o eliminación de la subvención a los precios de exportación. El precio de exportación del maíz de los Estados Unidos, principal cereal secundario, subió durante el mismo período un 46 por ciento, que se refleja en los precios pagados por los

importadores. También han subido considerablemente los precios del arroz, a pesar de las abundantes existencias de la India y China. Los costos de importación de cereales que deben soportar muchos países importadores han aumentado todavía más debido a que los grandes exportadores han suspendido en buena medida las subvenciones a los precios de exportación. Los suministros de los exportadores son escasos, y las reservas mundiales de cereales han descendido al nivel más bajo desde los primeros años setenta, hasta el punto de que el coeficiente entre reservas y utilización es de sólo el 14 por ciento.

Los precios de los cereales no bajarán, probablemente, hasta después de que se conozca con mayor precisión el volumen de la producción de 1996. No obstante, una grave sequía u otros indicios de una significativa escasez de producción podrían dar lugar a precios to-

davía más elevados e inestables. Si los cultivos evolucionan normalmente, se prevé que los precios del trigo disminuyan apreciablemente después de la cosecha del hemisferio norte, quizá en octubre-noviembre, cuando se conozca la abundante producción prevista en el Canadá. El mercado de cereales secundarios podría registrar una inestabilidad a corto plazo todavía mayor como consecuencia de la fuerte dependencia de una sola región geográfica: la franja productora de maíz de los Estados Unidos.

El mercado de los cereales se caracteriza por las fluctuaciones de breve duración –fuertes subidas de los precios seguidas de descensos no tan pronunciados (las caídas de precios son menos preocupantes para los países importadores, pero no para los países exportadores cuyas políticas se han concebido con la finalidad de mitigar los descensos en mayor medida que las subidas)– dentro

Figura 14



Fuente: FAO, *Barico Mundial* (defactor).

de una tendencia descendente a largo plazo de los precios mundiales reales de los cereales. La tasa de descenso parece haberse reducido, pero todavía no ha tocado fondo. Incluso el punto máximo de los precios de 1995/96 correspondió a precios reales más bajos que cualesquiera de los registrados desde 1985, y nunca ha sido más de un 45 por ciento superior a los precios reales de 1974 (Figura 14). Los mercados de productos básicos correspondientes a la mayor parte de los cultivos tropicales de exportación reflejan también una gran variabilidad de los precios en torno a una tendencia todavía más pronunciada de descenso de los precios reales a largo plazo.

El efecto sufrido por los precios después de las crisis de suministros de 1973 y 1995 en los mercados internacionales como consecuencia de las malas condiciones atmosféricas fue en ambos casos más prolongado que si se hubiera producido en un mercado abierto y de intercambios liberalizados, ya que muchos países, tanto exportadores como importadores, tienen políticas que aíslan el mercado interno del mercado internacional. Este aislamiento significa que las señales emitidas por los precios del mercado internacional no llegan realmente a los consumidores o productores nacionales, que por lo tanto no se ven obligados a ajustarse a las condiciones del mercado internacional. Lo que ocurre de hecho es que esos países exportan a los mercados internacionales una inestabilidad de más larga duración. El ajuste se produce únicamente dentro de los pocos países con economías agrarias relativamente abiertas, y suele ser considerable porque la carga del ajuste no se reparte entre todos.

El caso de la UE ilustra los efectos de las políticas en la estabilidad del mercado internacional. La UE ha adoptado una

política de apoyo a los productores de trigo, que contribuye a mantener estable el precio al productor, por lo general en niveles muy superiores al precio internacional. Ello se consigue mediante un sistema de gravámenes variables que mantiene un precio de umbral constante, el precio pagado por los importadores de trigo en la UE. Las importaciones de la UE están sometidas a un impuesto o gravamen variable basado en la diferencia entre el precio de umbral y el precio del mercado internacional. Para colocar la producción de trigo excedente en el mercado de exportación, se paga a los exportadores una restitución a la exportación, en función de la diferencia existente entre el precio de intervención o de apoyo interno y el precio del mercado internacional.

En el caso de las situaciones de escasez de la producción registradas tanto en 1973 como en 1995, el precio internacional del trigo subió por encima del precio de umbral, y la UE sustituyó el sistema de restituciones a la exportación y gravámenes variables por un impuesto de exportación con el objeto de mantener el nivel del precio de umbral. Al mismo tiempo que los productores de la UE se veían protegidos frente a la necesidad de adaptarse al precio internacional, normalmente más bajo y fluctuante, reduciendo la producción, no veían tampoco ningún incentivo en ajustarse a precios internacionales más elevados aumentando ésta, dada la existencia del impuesto a la exportación. La estabilización de los precios de consumo significaba también que los consumidores no tenían ningún incentivo para adoptar sus pautas de consumo a las condiciones ambientales de los mercados mundiales. En consecuencia, la UE, gran productora de trigo, no ajustó su producción a la baja en respuesta a los bajos precios in-

ternacionales, y de hecho exportó excedentes al mercado internacional, con lo que agravó la caída de los precios. Tampoco ajustó su producción en sentido ascendente en respuesta a la subida de los precios internacionales, y moderó sus exportaciones al mercado internacional, con lo que contribuyó a que los precios mundiales fueran todavía más altos. En el primer caso, los productores de los países exportadores que habían introducido ajustes salieron perdiendo, mientras que ganaron los consumidores o los gobiernos de los países importadores; en el segundo, quienes salieron favorecidos fueron los productores de los países exportadores que habían ajustado sus políticas, y perdieron los consumidores o los gobiernos de los países importadores. Las reformas de la PAC llevadas a cabo en los primeros años noventa, incluida la disposición sobre detracción de tierras de cultivo, han suavizado pero no anulado por completo los efectos antes descritos. Sudáfrica adoptó también medidas para estabilizar los precios internos paralizando los contratos de exportación de cereales a mediados de 1995. Las reformas de política de los Estados Unidos han supuesto la introducción de los pagos de compensación desconectados, primero en forma parcial y luego totalmente, pero al mismo tiempo se introdujo un programa, todavía vigente, de fomento de las exportaciones, aunque su utilización se ha dejado en suspenso durante la subida de los precios de 1996. Tanto los Estados Unidos como la UE han amortiguado la repuesta de los productores ante las fluctuaciones de los precios mediante planes de detracción de tierras de cultivo.

Varios países importadores de trigo protegen también a sus consumidores frente a los cambios ocurridos en los precios del mercado internacional, particu-

larmente cuando dicho precio aumenta de forma precipitada. Estos países, quizá utilizando un organismo paraestatal de comercialización, adquieren trigo en el mercado internacional al precio del mercado mundial y lo venden en el mercado interno a un precio más elevado (impuesto) si el precio internacional es bajo, o a un precio inferior (subvención) si aquél es alto. Por ello, los consumidores de esos países importadores no se ven obligados a ajustarse a las condiciones del mercado internacional, su demanda es o excesiva o insuficiente e imponen un ajuste en el mercado internacional. Con ello, los países que optan por el ajuste tienen que soportar una carga todavía mayor.

«Gran parte de la variabilidad de los precios del mercado internacional es debida a factores humanos —consecuencia de las políticas adoptadas por muchos gobiernos—. Las políticas nacionales que estabilizan los precios internos para los consumidores y los productores lo hacen a costa de la variabilidad de los precios internacionales, a no ser que la estabilidad de los precios se logre mediante la constitución de reservas suficientes para crear lo que constituye en efecto una curva de la oferta perfectamente elástica en lo que respecta al correspondiente producto alimentario. Pero, con excepción de Canadá, la India y los Estados Unidos, los países no tienen existencias de tal magnitud; por consiguiente, casi todos los programas de estabilidad de los precios internos se logran modificando las importaciones y exportaciones para conseguir que el suministro sea igual a la demanda interna con un precio predeterminado y estable. De esta manera, todos los posibles efectos de las variaciones de la demanda y oferta interna sobre los precios se trasladan al mercado mundial²¹».

No obstante, se están produciendo

cambios en el entorno del comercio internacional; desde el punto de vista de la seguridad alimentaria mundial y nacional, las estrategias futuras deben ser diferentes de las del pasado. Es también claro que las respuestas de la política de seguridad alimentaria a las fluctuaciones de breve duración y a las tendencias a largo plazo deben ser diferentes.

Existe una preocupación sobre la posible perturbación de los mercados mundiales de cereales en el sentido de las fuertes subidas de precios provocadas por aumentos masivos de la demanda de algunos de los grandes países importadores. Los países con la magnitud suficiente para poder hacerlo son China y la India: su tamaño y su diversidad geográfica y agrícola representan en cierta forma una protección contra las crisis del suministro interno de cereales debidas a las malas condiciones atmosféricas, al mismo tiempo que les ofrece posibilidades de exportación en los años de cosechas abundantes. En los Recuadros 15, pág. 276, y 16, se presenta un resumen de la situación y política de cada uno de esos dos países. El Recuadro 17, pág. 290, contiene un panorama general de las políticas de los Estados Unidos, principal exportador de cereales.

En los cuatro pasados decenios, los Estados Unidos han sido el país con mayores reservas interestacionales de cereales, aunque también la UE tiene significativas reservas de cereales desde los últimos años setenta, en que se convirtió en exportadora neta. El Canadá ha tenido en ocasiones reservas, mucho

menores, mientras que ni Australia ni Argentina han tenido capacidad de almacenamiento de cereales. Las existencias de reserva alimentaria de la India hasta hace muy poco han sido estrictamente internas. Las existencias en poder tanto de los Estados Unidos como de la UE eran resultado de las políticas agrícolas que apoyaban precios internos por encima de los niveles de equilibrio del mercado, lo que obligaba a las autoridades a adquirir y mantener reservas hasta que el precio de mercado alcanzaba un nivel de activación predeterminado que autorizaba su distribución comercial. Además, los diversos planes de detracción de tierras de cultivo y los programas de reserva de tierras que reducían la producción de cereales actuaban como una reserva adicional, aunque en forma de tierras sin cultivar, en vez de un volumen determinado de cereales. Las existencias inducidas por las políticas se reducirán drásticamente o llegarán a desaparecer en la medida en que se produzca la liberalización del mercado y del comercio. Ello significa que el mundo no podrá contar ya con estas existencias inducidas por las políticas para amortiguar los efectos de la escasez de producción en los precios.

¿Cuál será el comportamiento del mercado mundial de cereales en un entorno caracterizado por una mayor liberalización? En la FAO y otras instituciones se están llevando a cabo estudios para analizar este problema. En el caso de una reducción de la producción mundial, sin la protección de las reservas inducidas por las políticas para amortiguar la subida de los precios en respuesta a la escasez de la producción, es probable que los cambios de los precios internacionales sean más bruscos. Por otro lado, la mayor apertura de las economías y la liberalización de los mercados darán lu-

²¹ D.G. Johnson. 1984. *Alternative approaches to international food reserves*. Documento preparado para el Simposio de la FAO sobre la seguridad alimentaria mundial, Roma, 3-7 de septiembre de 1984. ESC:FS/SYMP/84/5.

RECUADRO 16
 SEGURIDAD ALIMENTARIA Y COMERCIO EN LA INDIA

La India ha colocado la seguridad alimentaria en uno de los primeros lugares de su programa de acción nacional. Este país, que en los años setenta era gran importador neto de alimentos, alcanzó casi la autosuficiencia en la producción de cereales a partir de los años ochenta, llegando a ser más que autosuficiente en los años noventa, además de mantener un considerable nivel de existencias reguladoras. La Corporación de Alimentos de la India, establecida en 1965, es el principal organismo de adquisición, almacenamiento y transporte de cereales para su distribución a través del sistema público, así como del mantenimiento de las existencias reguladoras. Los

precios de adquisición y de venta de los cereales alimenticios son fijados por el Gobierno: el precio de emisión no cubre todos los costos económicos y la diferencia representa una subvención del Gobierno a los consumidores. El Gobierno subvenciona también los costos de mantenimiento de las existencias reguladoras, que representan aproximadamente el 30 por ciento del valor de las mismas.

En los últimos años, la producción de cereales ha aumentado de forma considerable, pasando de 180 millones de toneladas en 1992/93 a casi 192 millones de toneladas en 1994/95. Las existencias habían alcanzado los 28,7 millones de toneladas en marzo de 1995, y

los problemas de transporte y almacenamiento estaban obstaculizando la adquisición, a pesar del aumento de la producción. No obstante, la mayor parte del trigo que llegó al mercado en 1995 fue comprado por la Corporación de Alimentos de la India y otros organismos del sector público mediante operaciones de sostenimiento de los precios, correspondiendo a los comerciantes privados sólo pequeñas cantidades de cereales de muy alta calidad a precios que superaban con creces los de sostenimiento. Al final de la campaña de la cosecha de verano, las existencias alcanzaron entre los 36 y 37 millones de toneladas, pero en noviembre de 1995 habían descendi-

gar a una «transmisión» más acentuada de los precios del mercado internacional a un número mayor de productores y consumidores en un mayor número de países. En consecuencia, la respuesta a los cambios de precios será un ajuste más rápido de la oferta y la demanda, ya que los productores aumentarán la producción y los consumidores cambiarán sus hábitos de consumo y adquirirán alimentos relativamente más baratos. Por ello, las futuras subidas repentinas de los precios del mercado internacional serán,

probablemente, más violentas en un primer momento pero de menor duración. ¿Hasta qué punto el sector privado adoptará la función de acumulación de existencias realizada anteriormente por los gobiernos con sus existencias inducidas por las políticas? No es de prever que el sector privado acumule existencias de tal magnitud, ya que serían poco rentables. No obstante, las reservas que decida establecer amortiguarían y reducirían la magnitud de los cambios de los precios del mercado.

do a 29 millones de toneladas. Los planes formulados para reducir los precios de emisión en los lugares de venta al por menor de administración pública, con el fin de invertir la subida de los precios de años anteriores, debieron aplazarse por razones presupuestarias, a pesar de la subida de los costos de mantenimiento de unas existencias todavía mayores. Se levantaron las restricciones a la exportación, a fin de poder exportar 2,5 millones de toneladas de arroz y 2 millones de toneladas de trigo a lo largo del año, y el Ministerio de Agricultura presionó para que se abolieran los límites máximos a fin de permitir un mayor recurso a las exportaciones e importaciones como medio de gestionar los suministros de cereales destinados a la alimentación.

El obstáculo más importante

al aumento de las exportaciones es la falta de instalaciones portuarias, de almacenamiento y de transporte. No obstante, la eliminación del monopolio público sobre aspectos fundamentales de la infraestructura, incluidos los puertos, está alentando la nueva inversión del sector privado, y se prevé que la remodelación de los puertos finalice para 1997. Si se consigue ese objetivo, la India podría exportar 3 millones de toneladas de trigo y 4 millones de toneladas de arroz en el año 2002 (las existencias de arroz ascienden actualmente a 16 millones de toneladas). Ello convertiría al país en elemento importante en el pequeño mercado mundial del arroz, donde sus precios son competitivos. Esta situación está en claro contraste con la del mercado de trigo, donde la com-

petitividad de sus precios es menor.

Parece haber consenso entre los diferentes partidos políticos sobre la conveniencia de continuar el proceso de liberalización económica al mismo tiempo que se apoya el desarrollo de la agricultura y se concede alta prioridad a la seguridad alimentaria. Por ello, parece probable que la India participe más activamente en el comercio internacional de cereales en el futuro, y quizá decida en algún momento reducir sus enormes y costosas existencias reguladoras, sustituyéndolas en parte con un mayor volumen de importaciones. En tal caso, la India podría desempeñar un papel todavía más importante en los mercados mundiales, una vez que se modernice y amplíe la capacidad portuaria.

La Figura 14, pág. 284, muestra que los movimientos descendentes de precios han sido mucho menos bruscos y de menor magnitud, debido a las políticas adoptadas por algunos de los principales productores de cereales con el fin de proteger a sus agricultores. En la medida en que la liberalización y la reforma de las políticas eliminan o reducen los efectos de esas políticas, el mercado internacional podría registrar una mayor variación de los precios a la baja que en el pasado. En los años de cosechas abun-

dantes, las caídas de precios serían más pronunciadas, lo que permitiría a los países importadores aumentar sus beneficios y representaría quizá un incentivo para la acumulación privada de existencias, en previsión de posibles beneficios.

Algunos países pueden considerar todavía necesario mantener cierto nivel de reserva de seguridad alimentaria, independientemente de las posibles existencias funcionales que puedan mantener los importadores y comerciantes privados (los países que no lo hagan deberán

AYUDA Y COMERCIO DE ALIMENTOS: LA LEY AGRARIA DE 1996 DE LOS ESTADOS UNIDOS

El Gobierno de los Estados Unidos ha mantenido un volumen significativo de reservas de cereales, como resultado de la aplicación de sus programas agrarios internos. Mediante dichas reservas se ha contribuido a la estabilidad de los precios en los mercados mundiales de cereales. Los Estados Unidos proporcionan también, desde hace muchos años, ayuda alimentaria a países en desarrollo, así como créditos para las exportaciones comerciales de cereales y otros productos agropecuarios.

Recientemente, los problemas de seguridad alimentaria mundial han coincidido con un momento en que las existencias de cereales de los Estados Unidos son bajas, lo que limita su capacidad de respuesta a las peticiones de ayuda. La necesidad de equilibrar el presupuesto federal está reduciendo la ayuda alimentaria y gastos afines; por ello, los Estados Unidos están intensificando sus esfuerzos por aumentar los suministros comerciales de cereales, en vez de responder con ayuda alimentaria.

El país está decidido a garantizar la disponibilidad de cereales de producción propia para atender la demanda de exportación, sin restricciones vinculadas a una situación de escasez de suministros. Los importadores han recibido garan-

tías de que los Estados Unidos no restringirán las exportaciones. Se ha autorizado la circulación de hasta 1,5 millones de toneladas del total de 3,8 millones de toneladas que actualmente constituyen la reserva de trigo de seguridad alimentaria con el fin de atender las necesidades de asistencia alimentaria con fines humanitarios. Los programas internos se han ajustado a fin de permitir una mayor producción agrícola en 1996.

Programas de exportación en 1996

Los programas de exportación de los Estados Unidos comprenden la asistencia alimentaria prevista en la Ley PL 480 y los programas de crédito para las exportaciones comerciales. El financiamiento de las exportaciones de productos básicos se regula en los Títulos I, II y III de esa ley:

- * El financiamiento previsto en el Título I destinado al ejercicio económico de 1996 (que finaliza el 30 de septiembre) es de 316 millones de dólares EE.UU. El programa ofrece préstamos a largo plazo en condiciones muy favorables para determinados países en desarrollo.

- * El financiamiento del Título II correspondiente al ejercicio económico de 1996 es de 821 millones de dólares. Este pro-

grama ofrece ayuda alimentaria con carácter de donación a través del Programa mundial de alimentos y varias ONG, y en virtud de acuerdos bilaterales.

- * El financiamiento previsto en el Título III para el ejercicio de 1996 suma un total de 50 millones de dólares. Este programa ofrece productos alimenticios con carácter de donación, y un conjunto de actividades de desarrollo a largo plazo que deben realizar los países destinatarios.

Las garantías del crédito a la exportación se ofrecen con la finalidad de ayudar a financiar exportaciones comerciales de productos básicos de los Estados Unidos. El programa GSM 102 ofrece garantías del crédito para financiamiento con plazos de 6 a 36 meses (5 000 millones de dólares EE.UU. en el ejercicio de 1996), mientras que el programa GSM 103 puede ofrecer garantías para préstamos con plazos de tres a diez años (500 millones de dólares EE.UU. para el ejercicio de 1996).

Legislación agrícola reciente

La Ley Federal de Reforma y Desarrollo de la Agricultura de 1996¹ introduce varios cam-

¹ Véase un análisis detallado de la Ley en las págs. 246-257.

bios que pueden repercutir en las exportaciones estadounidenses en el futuro:

• *Flexibilidad de siembra y de producción.* Los productores que habían participado o habían certificado una determinada superficie en los programas relacionados con el trigo, cereales para pienso, algodón y arroz durante al menos una de las cinco últimas campañas pueden firmar un contrato de flexibilidad de producción autorizado en virtud de la nueva legislación. Se trata de un contrato a título excepcional con siete años de validez (1996-2002). Permitirá a los productores continuar recibiendo pagos, en forma decreciente, con flexibilidad para cultivar, en la superficie acogida al contrato, cualquier tipo de producto básico, con excepción de frutas y hortalizas.

• *Programa de reserva de tierras de cultivo.* El programa de reserva de tierras de cultivo se prolonga hasta el año 2002, con un máximo de 14,7 millones de hectáreas acogidas al mismo en cualquier momento. Salvo en las tierras consideradas de gran valor ambiental, el Secretario de Agricultura debe autorizar a los participantes a finalizar cualquier contrato concertado antes del 1 de enero de 1995, previa comunicación escrita y siempre que el contrato haya estado en vigor al menos cinco años. El Secretario tiene libertad para autorizar futuras cancelaciones adelantadas y la inscripción de tierras que reúnan los criterios

de admisibilidad previamente establecidos.

• *Programas de comercio agrícola.* El Título I de la PL 480 se ha enmendado a fin de autorizar acuerdos con entidades privadas, además de los previstos con los gobiernos extranjeros. Se suprimen las condiciones de reembolso para eliminar el período mínimo de diez años y para reducir el período máximo de gracia de siete a cinco años. Los cambios introducidos en el Título II aumentan el nivel máximo de financiamiento (de 13,5 millones a 28,0 millones de dólares EE.UU.) que puede ofrecerse como apoyo administrativo exterior a las organizaciones que reúnan los debidos requisitos, e incorporan a organizaciones intergubernamentales como el Programa mundial de alimentos a la lista de organizaciones que pueden recibir los fondos. La PL 480 ha sido enmendada con el objeto de ampliar la diversidad de productos que se pueden acoger al programa y para concertar nuevos acuerdos hasta el año 2002. De los fondos disponibles para cualquier título de la PL 480 se puede reservar hasta un 15 por ciento para destinarlo a otros títulos, y en el caso del Título II se puede utilizar hasta un 50 por ciento de los fondos del Título III.

• *Programas de garantía de las exportaciones.* Los niveles anuales para los programas GSM 102 y 103 se establecen en 5 500 millones de dólares EE.UU. hasta el año 2002, y se

concede flexibilidad respecto al monto disponible para cada programa. Se autoriza un nuevo programa de garantía del crédito a corto plazo, cuya duración no debe superar los 180 días.

• *Programa de fomento de las exportaciones.* El programa limita los fondos a 350 millones de dólares EE.UU. para el ejercicio de 1996, 250 millones para el de 1997, 500 millones para el de 1998, 550 millones para el de 1999, 579 millones para el del año 2000, 478 millones para el año 2001 y otro tanto para el 2002.

• *Reserva de productos básicos de seguridad alimentaria.* Con esta reserva se sustituye la Reserva de trigo de seguridad alimentaria. Los productos autorizados (4 millones de toneladas) son el maíz, sorgo y arroz, además del trigo. La facultad de reposición de la reserva se amplía hasta el año 2002.

soportar todo el peso de la inestabilidad de los mercados). Otros países podrán crear un fondo de divisas destinado a la reserva de seguridad alimentaria, en vez de acumular existencias del producto correspondiente. La principal ventaja de esta opción es que no incurrirán en los significativos costos de almacenamiento y gestión de las existencias, e incluso podrán obtener intereses por las divisas. No obstante, la utilización de ese fondo durante períodos de escasez del suministro mundial contribuirá a que las subidas de precios sean todavía mayores. Ello se traducirá en un costo adicional de las importaciones debido a las subidas bruscas de precios (menos los intereses devengados), en comparación con el costo de mantener la reserva de productos básicos hasta el momento en que resulte necesaria.

Mientras que un fondo en divisas para fines de seguridad alimentaria tiene repercusiones fiscales y monetarias (por ejemplo, empréstitos o ingresos fiscales para establecer el fondo, una partida positiva de la balanza de pagos e ingresos en el fondo mientras sea necesario), la acumulación física de un producto tiene muchas implicaciones fiscales si éste se adquiere en el interior, pero también efectos monetarios si se consigue mediante importaciones. En primer lugar, hay que señalar el gasto que significa el establecimiento de la reserva del producto, bien mediante ingresos fiscales o mediante empréstitos. Además, están los costos de mantenimiento asociados a la reserva, incluida la administración, transporte, almacenamiento, manipulación, rotación de las existencias y otras actividades, que deberán financiarse con cargo a las mismas fuentes. Finalmente, se incurre en gastos de distribución y reposición cuando se utiliza la reserva de seguridad alimentaria de conformidad con

las normas previas que regulan su utilización. En principio, la reserva se repondría cuando los precios sean bajos y se reduciría cuando se situaran en niveles elevados; pero las reformas de política que permiten caídas considerables de precios necesitan todavía un tiempo para hacer sentir sus efectos en el mercado internacional. El presupuesto público con que se financia el establecimiento, funcionamiento y administración de una reserva de productos de seguridad alimentaria tiene un costo de oportunidad que se debe sumar al costo monetario, que debe recaer bien sobre el gobierno o sobre el sector privado. Este costo de oportunidad puede ser grande o pequeño, según los usos alternativos que pudieran haberse hecho de los fondos. Dada la escasez de capital y de fondos presupuestarios ordinarios en los países en desarrollo, el costo de oportunidad será probablemente muy elevado.

El problema de la constitución de existencias de seguridad alimentaria —sea en forma de productos o de reservas de liquidez, tanto a escala nacional como multilateral a través de los diversos fondos disponibles— es complejo en términos económicos. Cuando se tienen en cuenta los factores no económicos y las condiciones específicas de cada país, es evidente que cada país debe abordar el problema desde su propia perspectiva, cuando cambien algunas variables importantes. Para determinar la política gubernamental en lo que respecta a la acumulación de existencias de seguridad alimentaria, los gobiernos deben considerar la actividad del sector privado en lo que se refiere al comercio y almacenamiento de cereales y decidir cuáles deben ser las funciones respectivas de ambos sectores.

Ningún país puede, por sí solo, modificar el mercado mundial. Por ello, el pro-

blema es qué medidas de política pueden introducir los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos para garantizar la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos, tanto en respuesta a las fluctuaciones pasajeras como a las tendencias a más largo plazo.

Muchos países en desarrollo han comprobado que los procedimientos destinados a mantener los precios de los cereales a niveles asequibles a los consumidores, por ejemplo, la constitución de abundantes existencias públicas de cereales o la fijación de precios máximos, son muy costosos. No obstante, hay algunas medidas que pueden adoptar:

- Mantener pequeñas existencias de cereales para disponer de cierta protección frente a las subidas bruscas de precios.
- Utilizar sistemas especiales de crédito o de seguro cambiario, como el servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional, para financiar las importaciones necesarias.
- Utilizar los mercados mundiales de futuros y de opciones como cobertura frente a subidas futuras de precios.
- Invertir en transporte, comunicaciones e investigación agraria para disponer de mercados rurales competitivos y aumentar la capacidad de los agricultores de responder a los cambios de precios²².

El primer punto, la constitución de existencias alimentarias, ha sido ya examinado en esta sección. El último se analiza en la siguiente, en el contexto de las políticas económicas relacionadas con

el comercio. El segundo y tercer puntos se examinan en sendas secciones independientes, ya que el apoyo a la balanza de pagos y la utilización de los mercados de futuros son propuestos cada vez más por algunos organismos internacionales y expertos en desarrollo como elementos decisivos para el logro de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo; sin embargo, en el siguiente análisis se sugiere que ambos tienen escasa capacidad de ayudar a los países importadores de alimentos más pobres. Mucho más importante para más de treinta países con bajos ingresos es la carga de la deuda externa. Si bien se trata de una preocupación a largo plazo, tiene sin duda repercusiones en la capacidad de responder a las fluctuaciones pasajeras de los precios de los alimentos.

²² P. Pinstrup-Andersen y J.L. Garrett. 1996. *Rising food prices and falling grain stocks: short-run blips or new trends?* 2020 Brief No. 30. Washington, D.C., IIPA.

POLITICAS ECONOMICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO

Las políticas económicas adoptadas por los países en relación con el comercio influyen indirectamente en la seguridad alimentaria, y repercuten en el crecimiento de la economía en su conjunto y de algunos sectores económicos. También tienen efectos más directos en la seguridad alimentaria y estado de nutrición, ya que influyen en los ingresos de los hogares rurales y urbanos, la capacidad de importar alimentos para atender las situaciones internas de escasez y la demanda de alimentos no producidos en el propio país, y el ingreso de divisas para financiar la cambiante proporción de las importaciones de alimentos en el total de las importaciones.

«La expansión del comercio agrícola ha permitido a un número creciente de personas disponer de una mayor cantidad, variedad y calidad de alimentos, a precios cada vez más bajos. El comercio agrícola es también una fuente de generación de ingresos y de bienestar para los millones de personas directa o indirectamente relacionadas con él. En el plano nacional, representa para muchos países una fuente de divisas, necesarias para financiar las importaciones y el desarrollo; para muchos otros, la seguridad alimentaria interna está estrechamente relacionada con la capacidad del país de financiar la importación de alimentos. (...) Las políticas de comercio agrícola han reflejado tradicionalmente la opinión comúnmente compartida de que, dada la importancia y vulnerabilidad de la agricultura, no se puede dejar a ésta expuesta a todos los rigores de la competencia internacional sin incurrir en consecuencias políticas, sociales y económicas inaceptables. Este punto de vista ha dado lugar a un fuerte proteccionismo...»²³

La inestabilidad de los mercados de productos básicos debida a la protección en frontera de los productos agrícolas ha dado lugar a nuevas presiones en favor de una mayor protección. Muchos países en desarrollo han aplicado políticas económicas claramente sesgadas en contra de la producción de artículos comerciables en general y de exportaciones en particular, así como contra los productos agrícolas. En algunos países el sector agrícola ha estado sometido a una fuerte carga impositiva. Según un estudio del Banco Mundial sobre 18 países durante un período de 25 años, «las políticas macroeconómicas y de protección industrial han supuesto, indirectamente, un gravamen sobre la agricultura que representa aproximadamente el 22 por ciento, por término medio (...) casi tres veces más que los impuestos directos derivados de las políticas de determinación de los precios agrícolas (aproximadamente el 8 por ciento). El total (carga directa más indirecta) fue, por lo tanto, del 30 por ciento»²⁴. La transferencia media de ingresos de la agricultura ha sido equivalente al 46 por ciento del PIB agrícola, con un margen que va desde el 2 por ciento en los países que protegieron a la agricultura hasta un 140 por ciento en los que la sometieron a mayores gravámenes. En estos, la inversión en producción de alimentos ha sido insuficiente, y el crecimiento agrícola se ha

²³ FAO, *op. cit.*, nota 3, pág. 265.

²⁴ Los resultados se han publicado en cinco volúmenes en *The political economy of agricultural pricing policy*. Baltimore, MD, Estados Unidos y Londres, Johns Hopkins University Press. Puede verse un resumen de las conclusiones principales en: M. Schiff y A. Valdés. 1992. *The plundering of agriculture in developing countries*. Washington, D.C., Banco Mundial.

visto paralizado, lo mismo que el crecimiento económico en general. Las reformas de las políticas económicas relacionadas con el comercio y los actuales programas de ajuste estructural deben encaminarse a corregir este sesgo tradicional contra la agricultura, pues sólo así las reformas podrán aplicarse con el compromiso y coherencia que merecen. «El proceso de ajuste llevado a cabo en África presenta varias deficiencias. Por lo que puede deducirse de las recientes medidas adoptadas, los gobiernos africanos tienen que demostrar todavía un verdadero compromiso por la reforma de las políticas. Los desequilibrios macroeconómicos continúan siendo característica de muchas economías, incluso (...) algunas que emprendieron el ajuste hace más de un decenio. Por ejemplo, continúan las injerencias gubernamentales en los mercados²⁵». Los mismos autores destacan el papel decisivo de la política cambiaria como medio de estimular el crecimiento y reducir la pobreza mediante la corrección de los desequilibrios económicos.

El mantenimiento de tasas de cambio sobrevaloradas reviste especial importancia, ya que éstas imponen un gravamen a las exportaciones y subvencionan las importaciones. Este instrumento se ha utilizado con costos elevados para estabilizar y mantener bajos los precios internos de los alimentos para los consumidores urbanos a expensas de los productores nacionales de artículos agrícolas exportables y que compiten

con las importaciones, muchas veces en situaciones de inflación interna mal controlada o agravada por las medidas de política económica. A largo plazo se producen efectos negativos para la seguridad alimentaria ya que los cambios estructurales en las preferencias de los consumidores urbanos que no tienen en cuenta los precios internacionales reales, así como el aumento de los ingresos urbanos, ejercen presión para que se mantengan y aumenten las importaciones de alimentos; la capacidad de pagar esas importaciones ha sido menor al disminuir las exportaciones de productos agrícolas y alimentos, que en muchos países de bajos ingresos constituyen la principal fuente de ingresos derivados de la exportación; los beneficios de la caída a largo plazo de los precios reales de los cereales no han podido materializarse como consecuencia de una elevada inflación interna, y la sobrevaloración del tipo de cambio está relacionada con un menor crecimiento del PIB. Por todo ello, la corrección de los tipos de cambio sobrevalorados, que elevan el precio interno de los alimentos comerciables, y la lucha contra la inflación, que frena el crecimiento de los precios internos de los alimentos y reduce el costo de las medidas de estabilización, deben ocupar un lugar prioritario en el programa de reforma de las políticas. En vez de atrasar un ajuste macroeconómico impopular, que debe hacer posible un crecimiento sectorial equilibrado mediante la eliminación del sesgo contra la agricultura, los gobiernos quizá conseguirían mejores resultados con intervenciones compensatorias orientadas a los grupos que más pueden sufrir con las subidas de los precios de los alimentos comerciables.

La evolución de las relaciones de intercambio ha ido en detrimento de los tradicionales cultivos de exportación y

²⁵ L. Demery y L. Squire. 1996. Macroeconomic adjustment and poverty in Africa: an emerging picture. *The World Bank Research Observer*, 11(1): 39-59. Los autores examinan seis países africanos, utilizando datos procedentes de encuestas de hogares.

en favor de los cultivos alimenticios. Con el tiempo cambiará la ventaja comparativa de los países. Las políticas comerciales y macroeconómicas, así como las sectoriales y de determinación de precios, deben permitir al sector agrario responder a los cambios registrados en la ventaja comparativa mediante una reasignación adecuada de los recursos. En previsión de estos cambios, los gobiernos deben invertir en el desarrollo a largo plazo de la agricultura y la economía rural.

La aplicación de las debidas políticas comerciales y macroeconómicas es decisiva para otro aspecto importante de la seguridad alimentaria: la capacidad de financiar la importación de alimentos no producidos en el propio país o al menos no producidos en cantidades suficientes, tanto para mitigar las fluctuaciones transitorias de los precios como para atender las necesidades inmediatas de importación.

Las fuertes subidas de los precios de los cereales de 1995/96 han aumentado los gastos de importación, especialmente en el África oriental. Además, las necesidades de importación de cereales en África del Norte son mucho mayores de lo habitual debido a las malas cosechas obtenidas en Marruecos y Túnez, aunque es probable que los altos niveles de aporte calórico de la zona ofrezcan cierta flexibilidad en las tasas de utilización a corto plazo. Sólo un pequeño número de países asiáticos parece estar sufriendo graves problemas de importación, pero el volumen de los cereales importados podría ser considerable. Los problemas más significativos parecen ser los de Bangladesh y Afganistán. Varios países de América Latina están encontrando dificultades como consecuencia de la subida de los precios de las importaciones de cereales, ya que la producción de és-

tos se ha recuperado sólo lentamente con respecto a la sequía del año anterior.

Aunque el aumento de la ayuda alimentaria es muchas veces la alternativa preferida en ese tipo de situación, esta solución no parece viable, al menos en 1996/97. El volumen total de la ayuda alimentaria ha disminuido recientemente, y según las previsiones será todavía más bajo este año. Es de prever que la subida de los precios reduzca todavía más el volumen de la ayuda alimentaria, ya que la mayor parte de las asignaciones de ésta se prevén y presupuestan en función de su valor. Es de esperar que la reducción de las disponibilidades de ayuda alimentaria tenga como resultado una selección más estricta a fin de atender las necesidades de los países y regiones más gravemente afectados.

En consecuencia, muchos otros países en desarrollo, que se encuentran generalmente en una posición marginal con respecto al financiamiento de las necesidades de importación de cereales, deberán buscar métodos alternativos de financiamiento en un período de subida de precios.

El problema a largo plazo es la capacidad de los ingresos de exportación de mantenerse a la altura de los gastos en concepto de importación de alimentos. El descenso relativamente rápido de los precios reales de los productos agrícolas de exportación se ha acentuado como consecuencia del aumento de los suministros de dichos productos por parte de varios países de bajos ingresos. Si un país pequeño aumenta sus exportaciones, ello no repercute en los precios mundiales. Si lo hacen muchos de ellos, el efecto será un declive mayor y más rápido de los precios. Los acuerdos sobre productos básicos han tenido poco éxito como medio de sostenimiento de los precios mundiales, y no es probable que

aporten beneficios considerables al conjunto de los países exportadores. Schiff y Valdés²⁶ señalan que para los pocos productos de exportación cuyo mercado puede acusar la influencia de los países en desarrollo, deberán imponerse los debidos contingentes o impuestos sobre las exportaciones. Empero, el nivel adecuado del impuesto o el contingente en un país depende de los niveles establecidos por otros países que exportan el mismo producto. Además, la capacidad de los países exportadores de actuar de esa manera dependerá del poder compensatorio de que dispongan las empresas o países importadores.

Con el fin de financiar las importaciones de alimentos, los gobiernos pueden adoptar medidas a largo plazo para aumentar progresivamente la capacidad de un país de obtener ingresos de exportación, y también para incrementar la producción nacional de alimentos y reducir los costos de producción, elaboración y comercialización. Se aumentará así la capacidad de obtención de ingresos de exportación del sector agrícola y alimentario, evitando al mismo tiempo perturbaciones del mercado. Debe excluirse la promoción de los cultivos de exportación a expensas de los cultivos alimenticios, así como la promoción de exportaciones de alimentos en detrimento de la seguridad alimentaria. De lo que se trata es de mejorar exportabilidad, teniendo en cuenta la demanda del mercado internacional y la mayor disponibilidad interna de alimentos, componente importante de la seguridad alimentaria. Para que se pueda alcanzar el potencial de exportabilidad de un gran número de agricultores que practican distintas formas de actividad agrícola en

condiciones agroecológicas diferentes, el sistema interno de comercialización debe ser capaz de distribuir insumos y productos en el momento y lugar en que sean necesarios, con el fin de reducir los costos de producción y comercialización y atender la demanda del mercado en condiciones competitivas.

Las medidas de política encaminadas a mejorar la comercialización interna y de exportación deberán tener en cuenta las necesidades de infraestructura material y de servicios: una base suficiente de extensión e investigación sobre la agricultura y la alimentación; mejores técnicas e instalaciones de elaboración, conservación y almacenamiento; normas alimentarias para los productos nacionales e importados, así como control de calidad y clasificación para atenerse a las prescripciones internacionales; información (producción, mercados internos, nutrición, mercados internacionales); incorporación de valor añadido al producto básico correspondiente, o producción de artículos de valor elevado, como frutas y flores, incluido el desarrollo de nuevos productos; promoción de las exportaciones; garantías del crédito a la exportación, y seguro de las exportaciones.

Los gobiernos podrían adoptar también medidas para hacer el máximo uso posible de instrumentos como el plan STABEX y el Programa de importaciones sectoriales de la UE²⁷, y examinar la po-

²⁶ Schiff y Valdés, *op. cit.*, nota 24.

²⁷ El objetivo del Programa de importaciones sectoriales de la UE es suministrar divisas para la adquisición de determinadas importaciones de gran prioridad, por ejemplo, fertilizantes, productos agroquímicos, maquinaria y repuestos para la elaboración agrícola, y equipo de pesca. Debe entregarse el monto equivalente en moneda local, y el programa está abierto a agentes del sector privado así como a organismos gubernamentales.

sibilidad de aumentar la disponibilidad de asistencia cambiaría (a diferencia de la asistencia con destino a la balanza de pagos). También sería posible la asistencia a corto plazo para la financiación de las importaciones comerciales en virtud de la decisión del GATT/OMC sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

UTILIZACION DE LOS MERCADOS DE FUTUROS Y DE OPCIONES

Los agentes comerciales de los países desarrollados recurren ampliamente a los mercados de futuros para protegerse contra los riesgos de los ingresos y los precios a corto plazo, mientras que los países en desarrollo, quizá con excepción de los que participan en gran escala en los mercados internacionales, han utilizado relativamente poco esos mercados. Los cambios mundiales en la política agraria, la tendencia hacia un mercado mundial más libre en el sector de los productos agrícolas y la aparición de avanzados instrumentos financieros de gestión del riesgo han convencido a algunas organizaciones, como el Banco Mundial y el IIPA, de que el uso de dichos instrumentos podría contribuir eficazmente a la estabilización económica de los países en desarrollo y, de esa manera, incrementar su capacidad de alcanzar la seguridad alimentaria. No obstante, el uso de los mercados de futuros y de opciones no contribuye necesariamente a estabilizar los precios, sobre todo a evitar los altibajos entre las distintas campañas. Es posible que el efecto positivo que puedan tener en la seguridad alimentaria se produzca sólo de forma indirecta, como consecuencia de la reducción de los riesgos del comercio y, por lo tanto, de la balanza de pagos.

El uso de los mercados de futuros para reducir el riesgo asociado a los altibajos de los precios en los mercados de productos agrícolas es una práctica con larga tradición, que en los Estados Unidos se remonta a 1865²⁸. Dada la facilidad

²⁸ La función y utilización de los mercados de futuros por comerciantes, elaboradores y especuladores, incluida la diferencia entre cobertura y especulación y el uso diferencial de los

de su uso, esta práctica se ha extendido a mercados muy diversos de todo el mundo. En los primeros años del decenio de 1970 se concertaron en los Estados Unidos casi 13 millones de contratos de futuros, principalmente en el sector de la agricultura. A comienzos de los años noventa, el número de contratos (futuros y opciones) había ascendido a más de 421 millones, de los que el 17 por ciento (más de 70 millones) estaban relacionados con los mercados agrarios. Este crecimiento fue resultado, sobre todo, de la introducción de los mercados de futuros en una gran variedad de productos e instrumentos financieros, y de la iniciación en 1982 de los contratos de opciones, también en el sector de los productos agrícolas.

El uso de los mercados de futuros para reducir los riesgos asociados a los precios de los cereales y semillas oleaginosas, ganado y carne y cultivos destinados a la alimentación y fibras —como café, cacao, azúcar y algodón— se ha convertido en práctica común en los sectores de la elaboración, fabricación de alimentos, comercio de productos básicos y, en menor medida, producción. El volumen de las operaciones de los mercados de futuros agrícolas de los Estados Unidos realizadas por comerciantes y elaboradores extranjeros ha aumentado notablemente en los últimos decenios. Los mercados de futuros de productos agrícolas se han establecido o están en fase de preparación en varios otros países. No obstante, ninguno de esos mercados tiene una magnitud, liquidez

o variedad de instrumentos comparable a las de la Junta de Comercio de Chicago, que se ha convertido en punto de referencia para gran parte de las operaciones mundiales en los mercados de futuros de los productos agrícolas. El uso de estos mercados por comerciantes y elaboradores en los mercados internos (en oposición al comercio internacional) es mucho más intenso en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Entre las razones que explican por qué los países en desarrollo han recurrido tan poco a la utilización de los mercados de futuros y de opciones como mecanismo de cobertura figuran las siguientes:

Los costos de transacción de la cobertura son a veces demasiado elevados. Las operaciones de cobertura pueden realizarse a través de los mercados de contratos de futuros y los mercados de opciones de futuros. En ambos casos, compradores y vendedores deben pagar una cuota de corretaje o comisión para la ejecución de la transacción. Las tarifas varían según el tipo y monto del servicio prestado, pero en mercados competitivos y con liquidez, con un volumen considerable de operaciones, esos costos no son prohibitivos.

Mientras que un contrato del mercado de futuros es vinculante y obligatorio para los compradores y vendedores, una opción de futuros representa el derecho pero no la obligación de comprar o vender el correspondiente contrato en un determinado momento y con un precio dado. Los compradores de opciones pagan a quienes las venden una prima, de la misma manera que quienes contratan un seguro pagan una prima a su compañía aseguradora. Estos costos (valor intrínseco y valor temporal) de las opciones son substanciales, y en los países en desarro-

productos, han sido objeto de numerosas publicaciones. Véase, por ejemplo, D.M.G. Newbery y J.E. Stiglitz, 1981. *The theory of commodity price stabilization: a study in the economics of risk*. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.

llo donde escasean el crédito o las divisas pueden resultar prohibitivos.

En los contratos de futuros se pueden especificar calidades o lugares de entrega que hacen poco atractiva la cobertura en los países en desarrollo. Los contratos de futuros contienen condiciones específicas con relación a la clase y calidad, precio y ubicación de cada uno de los productos comerciados. En los Estados Unidos, la integridad de esas condiciones contractuales unificadas se garantiza mediante la supervisión de la organización de intercambio de productos básicos competente, que a su vez es objeto de supervisión por un organismo regulador del gobierno federal. La estandarización de las condiciones de los contratos y la garantía de ejecución por parte de los compradores y vendedores son condiciones imprescindibles para el funcionamiento de un mercado de futuros.

La mayor parte de las operaciones de cobertura no dan lugar al intercambio material de los productos entre compradores y vendedores. Los contratos de futuros adquiridos como medio de cobertura son liquidados por contratos compensatorios antes de la fecha establecida. Los futuros no se han concebido como mercados al contado, sino más bien como instrumentos financieros para reducir el riesgo de los precios futuros en los mercados al contado. Así, en la mayoría de las operaciones de cobertura las especificaciones del contrato son poco precisas con respecto al intercambio físico del producto.

En los casos en que la compra o la venta del contrato de futuros tiene como consecuencia la adquisición o entrega física del producto, las condiciones del contrato pueden resultar poco atractivas para los comerciantes en un país en desarrollo alejado, por posibles problemas

relacionados con la clase de producto, su calidad o la ubicación. Estas materias deben sopesarse atentamente al examinar la posibilidad de adquirir contratos de futuros. En cualquier caso, el objetivo de la cobertura es muy distinto del que se pueda perseguir en las actividades de especulación o de intercambio físico de los productos.

Los plazos de los contratos de futuros son a veces más breves que el horizonte de cobertura de los países en desarrollo. Los contratos de futuros más largos actualmente negociados en el sector de los cereales y semillas oleaginosas en la Junta de Comercio de Chicago son a 18 meses (maíz). De hecho, es poca la liquidez en los contratos de futuros más allá de los nueve meses. Para los importadores de países en desarrollo que desean protegerse frente al riesgo asociado a los precios de los productos básicos durante varios años, los mercados de futuros no son demasiado valiosos. Técnicamente, sería posible que los importadores de los países en desarrollo utilizaran una sucesión de breves contratos superpuestos para fijar los precios durante varias campañas (renovación de los contratos de futuros). Este procedimiento conlleva una acumulación de costos de transacción y está sujeto a largo plazo a cambios marginales adversos. Para los países en desarrollo la cobertura de los futuros es útil como medio de resolver el riesgo asociado a la evolución de los precios a corto plazo (dentro de una campaña), o como complemento de programas de estabilización de los precios a más largo plazo (varias campañas).

En varios países en desarrollo hay problemas de crédito y de disponibilidad de divisas fuertes. Si bien la cobertura con contratos de futuros representa un me-

dio de reducir el riesgo de los precios, el comprador o vendedor de tales contratos asume riesgos marginales, que en los inestables mercados de productos básicos agrícolas pueden ser considerables.

En las actividades de cobertura, la «base» (es decir, la diferencia entre el precio al contado del producto que se desea proteger y el precio de los futuros indicado en el contrato) reviste importancia primordial. Aunque los precios al contado y en los mercados de futuros siguen una evolución más o menos paralela, ya que reaccionan a los mismos factores básicos de la oferta y la demanda del mercado, no mantienen en absoluto una correlación perfecta. La base puede alejarse en algunos casos de forma sustancial, según las expectativas del comprador y el vendedor, la disponibilidad y calidad de la información sobre el mercado de que disponen compradores y vendedores, las actividades de los especuladores y otros factores. No obstante, por lo general, la base tiende a ser más estable y previsible que los niveles reales de los precios al contado y de futuros y, por consiguiente, es la clave para la utilización eficaz del sistema de cobertura.

Los compradores y vendedores de contratos de futuros deben depositar un adelanto como fianza de la ejecución —una garantía financiera para asegurar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato de futuros. El adelanto mínimo exigido suele oscilar entre el 5 y el 18 por ciento del valor nominal del contrato, según la inestabilidad del mercado correspondiente. Las empresas de corretaje pueden exigir un adelanto de mayor magnitud. En el caso de los productos básicos agrícolas estas obligaciones suelen encontrarse en el nivel superior de la gama, debido a la inestabilidad de sus precios.

La cuenta de margen inicial de cada comprador y vendedor de contratos de futuros se ajusta diariamente mediante cambios en la base del contrato, práctica conocida con el nombre de liquidación diaria de pérdidas y ganancias. Los cambios negativos de la base que reducen la cuenta de margen a un nivel de mantenimiento previamente especificado dan lugar a una cobertura suplementaria que permite situar la cuenta en su nivel inicial. Como cada contrato de futuros tiene una fuerte relación de endeudamiento (entre 10 y 20 veces más, según el producto y el adelanto exigido) y sólo puede establecerse en unidades especificadas por la bolsa de productos básicos (5 000 *bushels* en el caso de los cereales y semillas oleaginosas), un pequeño cambio de la base puede generar un cambio mucho mayor en el efectivo para las coberturas suplementarias. De esa manera, el capital necesario durante el tiempo de vigencia de la cobertura puede ser bastante mayor que el adelanto exigido inicialmente. Para los comerciantes que no disponen de liquidez suficiente, las coberturas suplementarias pueden representar un grave problema.

Como gran parte de los intercambios de los mercados de futuros se denominan en dólares o en otras monedas fuertes, los comerciantes de los países en desarrollo están también expuestos a los riesgos asociados al tipo de cambio. Para reducir ese riesgo, dichos comerciantes pueden decidir proteger los futuros u opciones en el mercado financiero, asumiendo así el riesgo de coberturas suplementarias tanto por razón de los productos como del tipo de cambio. Pero la adopción de estrategias más avanzadas podría suponer costos prohibitivos. En los países en desarrollo sin un acceso suficiente a monedas fuertes, la cobertura puede resultar poco aconsejable.

Limitaciones de crédito y la falta de reservas de divisas constituyen el principal obstáculo para una utilización más amplia de los futuros como cobertura de los productos básicos.

No todos los cambios de la base (tanto en los contratos de futuros como financieros) son necesariamente negativos para los intereses económicos de los comerciantes de los países en desarrollo. Por ejemplo, las oportunidades de coberturas cruzadas de productos y divisas en Egipto y la República de Corea, importadores netos de cereales, arrojaron considerables beneficios netos para uno y otro país, aunque más como resultado de la cobertura de las divisas que de los productos básicos²⁹.

Falta de personal especializado en finanzas y gestión. Para una cobertura eficaz se requiere un profundo conocimiento de los procedimientos y operaciones de los mercados de futuros, y preparación para responder sin demora a los cambios registrados en el mercado. Aunque es posible obtener servicios de corretaje o de comisión, pocos comerciantes estarán dispuestos a delegar plenamente todas las responsabilidades de decisión importantes. Por ello, la disponibilidad de personal especializado en los países en desarrollo es un prerrequisito fundamental para una cobertura eficaz.

Falta de acceso a una información fiable y oportuna. Aunque la comunicación electrónica hace que la información sobre los mercados sea mucho más acce-

sible y transferible que hace sólo pocos años, los comerciantes de los países en desarrollo deben estar dispuestos a invertir considerables recursos para mantener los sistemas de datos que se requieren para un intercambio eficaz.

Opiniones sobre los mercados de futuros. Los mercados de futuros suelen ser considerados por su misma naturaleza un instrumento de especulación, o excesivamente transparente y sometido a supervisión pública y malentendidos. Puede haber también cierta resistencia a delegar la autoridad a un agente extranjero. El riesgo financiero asociado a las coberturas complementarias y a las pérdidas derivadas de las operaciones de cobertura puede ser demasiado alto desde el punto de vista político para los comerciantes públicos de los países en desarrollo.

Problemas del sector público y privado. Las instituciones públicas de los países en desarrollo son con frecuencia muy rígidas, y las prácticas burocráticas son muy lentas, lo cual impide actuar con eficiencia en los mercados de futuros. El sector privado está a veces insuficientemente desarrollado, en particular en los lugares donde la organización de comercio estatal ejerce poder de monopolio o monopsonio. Además, el acceso de los comerciantes del sector privado a divisas fuertes suele ser difícil.

La cobertura de los mercados de futuros (contratos y opciones) tiene una función muy limitada pero potencialmente útil en el comercio internacional de productos agrícolas realizado por algunos países en desarrollo. La cobertura ofrece un medio de reducir el riesgo que la evolución a corto plazo, intraestacional de los precios podría representar para los importadores de los países en desarrollo

²⁹ K.M. Gordon. 1982. *Food security: a mean-variance approach*. Department of Agricultural and Resource Economics, Universidad de California, Berkeley, California, Estados Unidos. (Tesis doctoral.)

así como para los exportadores de cereales y semillas oleaginosas. Por otra parte, no puede considerarse como medio válido para evitar o eliminar la inestabilidad de los precios característica de muchos mercados agrícolas. Tampoco es algo que se pueda promover en forma indiscriminada, pues equivaldría a alentar a los países a incurrir en una mayor carga de la deuda. La cobertura no mejora necesariamente el resultado financiero global de las operaciones de intercambio pero, si las circunstancias son favorables, puede reducir el riesgo garantizando en cierta forma los resultados.

Cuando la falta de disponibilidad de crédito y de divisas fuertes constituya un obstáculo, los gobiernos podrían ofrecer nuevas líneas de crédito a los comerciantes privados o, garantizar los préstamos de las instituciones privadas de crédito en los casos en que la cobertura es un instrumento apropiado. La garantía de dichos préstamos podría ser el producto correspondiente u otros activos del prestatario. Podrían entablarse contactos con el Banco Mundial y el FMI para el establecimiento de líneas adicionales de crédito en divisas fuertes para facilitar la cobertura dentro de los programas de asistencia al desarrollo.

AYUDA A LA BALANZA DE PAGOS

El Fondo Monetario Internacional tiene fondos y programas en virtud de los cuales puede poner recursos a disposición de los países miembros en relación con determinados problemas de la balanza de pagos, por ejemplo en casos en que los miembros tienen dificultades derivadas del aumento de los precios internacionales de los cereales. El FMI puede ofrecer asistencia financiera bien en el marco de un servicio especial o mediante ajustes en los mecanismos habituales del Fondo.

El servicio de financiamiento compensatorio para contingencias (SFCC) es un instrumento de ayuda a los países en los casos en que escaseen los ingresos de exportación o para financiar la importación de cereales. Mediante este servicio se ayuda a los países que sufren conmociones externas adversas a mantener sus programas de ajuste.

El financiamiento compensatorio se estableció en 1963 como medio de ayuda frente a los problemas de la balanza de pagos resultante de descensos temporales de los ingresos de exportación. El servicio se amplió en 1981 a las dificultades de la balanza de pagos provocadas por costos excesivos derivados de la importación de cereales. En 1988, se introdujo un financiamiento para contingencias, asociado al financiamiento compensatorio y de las importaciones de cereales, lo que dio lugar a la creación del SFCC. Los elementos básicos de este servicio se mantienen, aunque con enmiendas (Recuadro 18).

Durante el período 1981-89, el total de los giros para importaciones de cereales efectuados por los cinco países en desarrollo de bajos ingresos que hacen uso de ese servicio sumó sólo 179,1 millones de derechos especiales de giro (DEG), de los que 21,7 millones corres-

RECUADRO 18
EL SERVICIO DE
FINANCIAMIENTO
COMPENSATORIO
PARA CONTINGENCIAS
DEL FMI

Las compensaciones para contingencias se ofrecen a los países miembros para financiar con rapidez, dentro de límites establecidos, los sobrecostos temporales de importación relativos a los cereales. Dichos sobrecostos se calculan teniendo en cuenta el monto en que el costo de importación de cereales de un año determinado supera la media aritmética del costo de importación durante los cinco años que finalizan en esa fecha.

El país miembro que desee recibir financiamiento compensatorio debe presentar una solicitud antes de transcurridos seis meses después del final del año en que se registró el sobrecosto. El año en que se computan los sobrecostos puede ser el último sobre el que haya datos disponibles, o puede ser más reciente de manera que se incluya el período en curso en que deben estimarse parte o todos los datos del año, siempre que se disponga de datos com-

pletos para los dos años anteriores. Si se utilizan datos estimados en nueve o más meses del año de sobrecosto, las compensaciones se distribuirán para cubrir dos compras. En la primera compra se puede utilizar hasta el 65 por ciento del monto del financiamiento; la segunda puede efectuarse una vez que se disponga de datos correspondientes al menos a seis meses del año de sobrecosto.

Para poder acogerse al financiamiento compensatorio, los sobrecostos temporales de importación de cereales deben quedar en gran parte fuera del control del país miembro y dar lugar a una necesidad de financiamiento en apoyo a la balanza de pagos. Los sobrecostos pueden sufragarse únicamente en función del cálculo del saldo de los excesos de importación y deduciendo los posibles ingresos excedentes de exportación. El monto de los fondos que se puede poner a disposi-

pondieron a las recompras inmediatas debido a la sobrecompensación, es decir, el monto efectivo fue de 157,4 millones de DEG. Cinco países de ingreso mediano retiraron un total de 563,2 millones de DEG para importaciones de cereales. Más recientemente, Argelia, Moldova y Sudáfrica han efectuado compras en el marco del apartado de cerea-

les del SFCC. No se ha realizado compra ninguna de cereales en el ámbito de este servicio durante los últimos meses.

El acceso de los países importadores de cereales al SFCC se ve limitado por el cálculo de los sobrecostos; los obstáculos al giro de los montos totales; las recompras de giros; las condiciones impuestas a los giros, y la integración de

ción de un país miembro es la menor de las dos cantidades siguientes: los sobrecostos calculados de importación de cereales, previo ajuste de ingresos de exportación superiores a lo normal, y el monto límite del que puede hacer uso dicho país en el marco del servicio.

El monto límite establecido varía según que los problemas de la balanza de pagos del país miembro sean transitorios o duraderos, y según los antecedentes de su cooperación con el fondo. Si el saldo de la balanza de pagos es satisfactorio, el financiamiento puede ser de hasta el 65 por ciento del contingente. Cuando la balanza de pagos presente dificultades de carácter más general, el financiamiento se limita a un porcentaje más bajo, normalmente entre el 15 y el 35 por ciento, según los antecedentes de cooperación del país miembro con el Fondo y la calificación que reciban sus políticas económicas.

El FMI otorga generalmente asistencia financiera a los países miembros vendiendo derechos especiales de giro, o divisas de otros países miembros, a cambio de divisas del propio país. El país miembro efectúa una «compra» al FMI, antes de recibir un préstamo. Al final de un período especificado, o con un calendario previamente convenido, la cuenta se liquida por una transacción opuesta en que el país «recompra» su moneda.

Los recursos financieros recibidos a través del Servicio de financiamiento compensatorio para contingencias tienen las mismas condiciones y costos que los obtenidos en virtud de los tramos de crédito habituales del FMI. La recompra y el reembolso deben efectuarse entre 3,25 y 5 años después de recibidos los fondos. El costo equivale al de los recursos generales del fondo, y se sitúa en la gama más baja de las tasas comerciales (aproximadamen-

te el 5 por ciento anual). El financiamiento compensatorio se suma a otros recursos disponibles en virtud de los dispositivos habituales del fondo.

los sobrecostos y los costos excesivos de importación. La poca utilización efectiva del SFCC se debe a que en varios países han subido también los precios de los productos de exportación, lo que ha mitigado los problemas de la balanza de pagos y la posibilidad de los países miembros de acogerse al SFCC. La integración de los sobrecostos de las impor-

taciones de cereales con los ingresos excedentes de importación ha sido criticada por la vinculación de dos componentes de la balanza de pagos que no tienen entre sí ninguna relación efectiva, como la que habría en el caso de que un artículo importado se utilizara para obtener un artículo de exportación. «No hay ninguna justificación para suponer

que se podrá disponer en todo momento de un excedente de una determinada partida en la columna de ingresos de la balanza de pagos para financiar el excedente de otra partida de la columna de pagos sin ninguna relación con la primera³⁰. Los altos precios de los cereales podrían coincidir con precios elevados de las importaciones de otros productos. Las necesidades de seguridad alimentaria que se presentan para justificar la prioridad concedida a la financiación de las importaciones de cereales podrían atenderse mejor desvinculando el apoyo a la balanza de pagos. No obstante, con ello aumentaría notablemente el volumen de giros en el marco del SFCC, lo que sometería a fuerte presión los limitados recursos del FMI. Este problema podría ser resuelto restringiendo los contingentes, limitando la asistencia a una parte proporcional de los sobrecostos de importación de cereales, o estableciendo otras fuentes de apoyo a la balanza de pagos o de asistencia cambiaria.

La escasa utilización del SFCC se debe también a que la mayor parte de los posibles usuarios tienen acceso, en condiciones más favorables, al Servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE), del FMI.

Los países miembros de bajos ingresos con sobrecostos de importación de cereales que necesitan apoyo en relación con la balanza de pagos han preferido solicitar asistencia al amparo del SRAE,

en cuyo marco el FMI otorga préstamos en condiciones concesionarias. Recientemente, el SRAE se ha utilizado para casos de sobrecostos de importación debidos a precios de los cereales superiores a los normales. El financiamiento se otorga mediante préstamos en condiciones concesionarias que devengan un interés anual del 0,5 por ciento, con reembolsos semestrales que comienzan 5,5 años y terminan 10 años después de cada desembolso. Recientemente, 81 países de bajos ingresos podrían tener acceso al SRAE. De ellos, 27 habían firmado acuerdos al final de febrero de 1996, por un monto total aprobado de 3 250 millones de DEG y saldos no retirados de 1 430 millones de DEG.

El financiamiento puede obtenerse mediante la inclusión de un mecanismo para contingencias o mediante el aumento del acceso en virtud de un mecanismo ya existente. Los mecanismos para contingencias pueden utilizarse cuando, en virtud de un acuerdo de SRAE, los objetivos de financiamiento se ajustan para encajar parte o la totalidad del aumento de los costos de importación de cereales. Este mecanismo podría ser útil para mantener el programa de ajuste estructural en el caso de una variación externa, como una subida de los precios de los cereales.

El fortalecimiento de un mecanismo existente para ayudar a atender necesidades adicionales de financiamiento debidas a una circunstancia adversa se puede examinar a petición del miembro interesado. Se procede entonces a una evaluación actualizada de las nuevas condiciones, en particular la subida de los costos de importación de cereales y la disponibilidad de asistencia de los donantes y de ayuda alimentaria para determinar la necesidad de ajuste.

El apoyo transitorio a la balanza de pa-

³⁰ H. Ezekiel. 1993. *Integration between export compensation and cereal financing under the IMF Cereal Financing Scheme*. En P. Berck y D. Bigman, eds. *Food security and food inventories in developing countries*. Wallingford, Reino Unido, Commonwealth Agricultural Bureaux International.

gos es válido para resolver un problema de fluctuación momentánea de los precios; resulta más bien insostenible si los precios presentan una evolución desfavorable a largo plazo, a no ser que, como ocurre en el caso del SRAE, el apoyo se utilice para permitir que continúe el proceso de ajuste a los cambios.

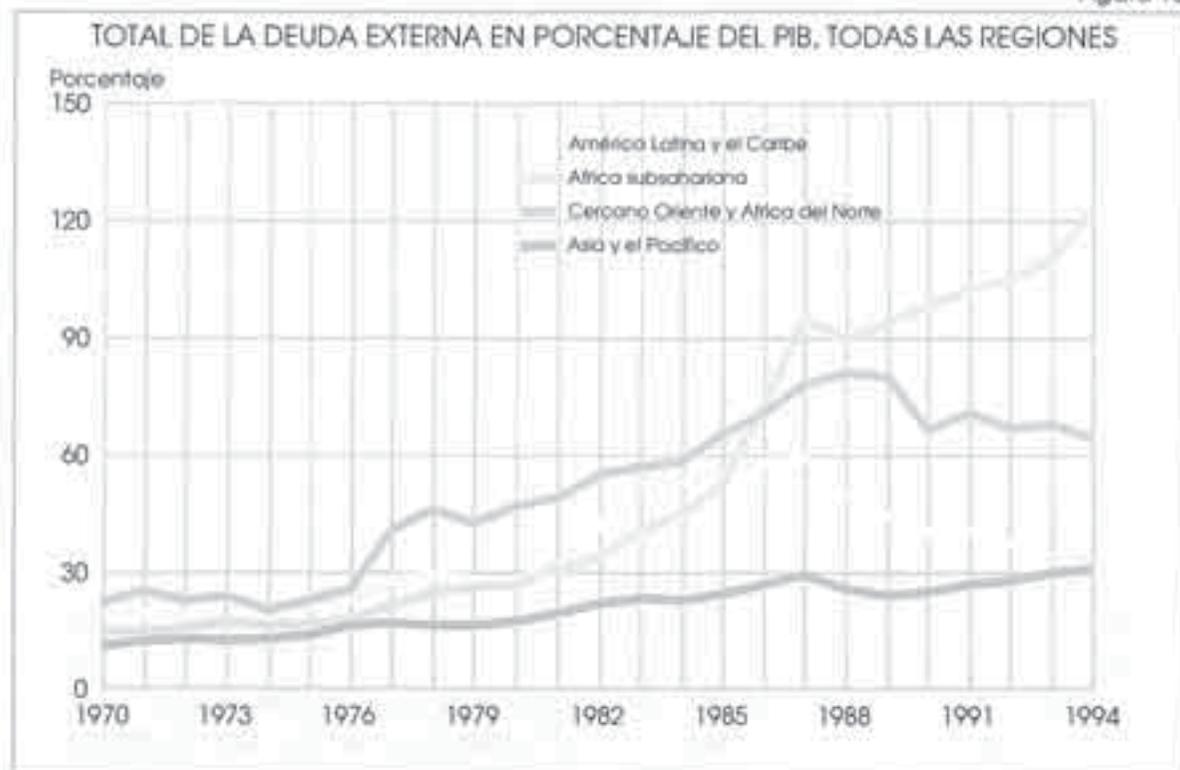
La función del Banco Mundial en la asistencia directa a los países de bajos ingresos para que puedan financiar las importaciones de alimentos es subsidiaria y complementaria de la del FMI. Las medidas encaminadas a ayudar a un país a superar las situaciones de escasez de alimentos u otros problemas afines están perfectamente dentro del mandato del Banco. Así ocurre especialmente en los casos en que un país tiene que importar alimentos como consecuencia de una combinación excepcional de acontecimientos, y cuando es probable que la falta de asistencia redunde negativamente en el progreso de las políticas sectoriales y de ordenación macroeconómica. El Banco ofrece un apoyo relativamente amplio a la balanza de pagos, mientras que el país afectado trata de superar un problema alimentario temporal.

El ajuste de la orientación de los proyectos del Banco y de la utilización de los recursos de los mismos para resolver problemas alimentarios debidos a la sequía o a la subida de los precios internacionales de los alimentos es una práctica relativamente común. Las medidas adoptadas pueden ser varias: modificación de los gastos previstos en los proyectos a fin de que el país pueda disfrutar de mayor flexibilidad financiera; otorgamiento de nuevos préstamos para favorecer la recuperación económica después de la sequía o resolver otros problemas de producción, y mayor atención al desarrollo rural a fin de incrementar la producción de alimentos y elevar los ingresos.

El Banco y los gobiernos nacionales pueden ponerse de acuerdo en la manera de redistribuir los fondos de los proyectos en curso a fin de ayudar a sufragar el aumento de los costos de importación de los alimentos. Los fondos redistribuidos podrán destinarse a financiar el transporte y almacenamiento, amén del financiamiento directo de las importaciones. Como los fondos son en divisas, que son un instrumento fungible, el país puede utilizar indirectamente esos fondos transferidos para importar alimentos, o para respaldar en general la actividad importadora.

Los fondos para recuperación económica tienen como objetivo ayudar a restablecer la capacidad de los agricultores de aumentar la producción tras acontecimientos como una sequía u otra catástrofe natural que haya limitado gravemente el suministro interno de alimentos. No es probable que resulten aconsejables para hacer frente a las subidas bruscas y temporales de precios en el mercado mundial, pero podrían representar una forma indirecta de ayuda a la balanza de pagos, ya que reducirían la demanda a medio plazo de importaciones suplementarias.

Además de las limitaciones y restricciones de los propios programas de ayuda a la balanza de pagos, los países que recurren a estos servicios tienen el problema de que con ello aumenta su carga de la deuda. Algunos de los países más necesitados de ayuda a la balanza de pagos son países de bajos ingresos que están ya gravemente endeudados. En tales casos, el apoyo a la balanza de pagos suscita dificultades de política tanto para quienes reciben los préstamos como para quienes los otorgan.



Fuente: Banco Mundial, Cuadros de la deuda mundial, varios números.

REDUCCION DE LA DEUDA

La crisis de la deuda de los años ochenta, especialmente en los países de ingreso mediano, fue ante todo un problema relacionado con la deuda comercial y se interpretó como una amenaza a la estabilidad del sistema financiero mundial. El Plan Brady fue una respuesta a esa crisis, cuya gravedad parece haber remitido en la actualidad. En los años noventa el problema de la deuda fue de otro tipo, aunque su origen se remonta a los años ochenta; se trataba de la deuda de los países de bajos ingresos frente a los gobiernos de los países desarrollados y los acreedores multilaterales. Gran parte de este financiamiento se produjo para ayudar a los países pobres a hacer frente a la caída de los precios de los productos de exportación, a la subida de las tasas de interés a escala mundial y a los programas cada vez más gravosos de reembolso a los bancos comerciales. En la Fi-

gura 15 puede verse el cambio del total de la deuda externa en porcentaje del PIB, desglosado por región, desde 1970. Se observará el fuerte aumento que se registra en el África subsahariana, la región con menos posibilidad de sostener una carga de la deuda tan pesada. El progreso general que se verifica en América Latina y en Asia enmascara las graves dificultades con que tropieza un pequeño número de países.

Treinta y dos países han recibido del Banco Mundial la clasificación de países de ingreso bajo gravemente endeudados (PIBGE), es decir, países que tenían o un coeficiente de servicio de la deuda-PNB de más del 80 por ciento o un coeficiente de servicio de la deuda-exportaciones de más del 220 por ciento (en ambos casos, se trata de cifras en valor presente neto). Veinticinco de los PIBGE se encuentran en el África subsahariana, tres en América Latina, otros tres

en Asia y uno en el Cercano Oriente²¹. Los reembolsos del servicio de la deuda del África subsahariana representaban en 1995 casi una quinta parte de los ingresos de exportación, mientras que en 1994 habían sido sólo el 17,3 por ciento. No obstante, esta cifra no revela toda la gravedad de la situación: en muchos países, el volumen de la deuda pendiente ha aumentado porque los reembolsos efectivos han sido inferiores a los programados; los atrasos se han duplicado desde 1991 y ahora representan las tres cuartas partes de los ingresos anuales de exportación. En 1994, por ejemplo, los pagos programados de servicio de la deuda de los países del África subsahariana eran más de 20 000 millones de dólares EE.UU., mientras que los reembolsos efectivos fueron de sólo 13 000 millones. El monto total de la deuda de los PIBGE era de poco menos de 210 000 millones de dólares en 1994, cuatro veces más que en 1980. Además, mientras que en 1980 el total de la deuda en proporción del ingreso nacional era de aproximadamente un tercio, en 1994 era cerca del 110 por ciento; la proporción entre la deuda de la región y el total de

²¹ Los 32 países de ingreso bajo gravemente endeudados forman la mayoría de los 41 países clasificados por el Banco Mundial en los *World Debt Tables 1994-95* como países pobres muy endeudados. El resto de dichos países consta de siete países que han recibido tratamiento de favor del Club de París y dos países de ingreso medio bajo que recientemente han pasado a ser países de financiamiento AIF solamente. Véase S. Claessens, E. Detragiache, R. Kanbur y P. Wickham, 1996. *Analytical aspects of the debt problems of heavily indebted poor countries*. Policy Research Working Paper No. 1618. Banco Mundial e International Monetary Fund Research Department.

sus exportaciones subió al 389 por ciento (y más del 800 por ciento en tres de los PIBGE), frente al 150 por ciento en el conjunto de los países en desarrollo. «El fuerte ascenso de los atrasos en el pago de los intereses (11 000 millones de dólares EE.UU. desde 1990) y en el reembolso del capital (23 500 millones de dólares EE.UU.) pone de manifiesto hasta qué punto resulta insostenible la situación²²».

El Club de París, organismo encargado de coordinar las negociaciones sobre la reprogramación y reestructuración de los créditos de los gobiernos occidentales, ha adoptado una serie de medidas para reducir la deuda pendiente de algunos de los países más pobres, pero las condiciones para esa reducción han limitado gravemente sus posibles efectos. Una cuarta parte del monto de la deuda y la mitad de los pagos del servicio de la deuda relativos a 1991-93 corresponden a acreedores multilaterales²³. Al Banco Mundial y a su institución afiliada encargada de los créditos en condiciones concesionarias, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), corresponde poco más de la mitad del total de la deuda multilateral; al FMI y al Banco Africano de Desarrollo, un 14 por ciento en cada caso. Se han iniciado negociaciones entre el Banco Mundial y el FMI para en-

²² *Financial Times*, 20 de mayo de 1996.

²³ La divergencia entre el volumen de la deuda y los pagos del servicio de la deuda se debe a que los acreedores multilaterales son los primeros en recibir los reembolsos, debido a las graves sanciones en que incurren los países cuando se atrasan en sus pagos al FMI o al Banco Mundial. Puede verse un análisis detallado de este problema en Oxfam, 1996. *Multilateral debt: the human costs*. Oxfam International Position Paper. Oxford, Reino Unido.

contrar las formas de reducir la carga de la deuda de los PIBGE. El apoyo de los gobiernos del Grupo de los Siete será de importancia decisiva para encontrar una solución a este problema. Cualquiera que sea la solución encontrada, deberá evitar que las condiciones para el alivio de la deuda, incluida la definición de lo que constituye una carga insostenible, sean tan duras que sólo un número muy reducido de países pueda tener la esperanza de poder llegar a cumplirlas.

La carga de la deuda tiene muchas repercusiones negativas para la seguridad alimentaria, entre las que ocupa un lugar importante la menor capacidad de importar alimentos, o artículos no alimentarios que podrían aumentar la producción interna de alimentos. No deja de ser una paradoja que 14 de los PIBGE tengan acuerdos con el SRAE que podrían representar una ayuda para la balanza de pagos en el caso de una subida del precio de los cereales, con lo que aumentaría su carga de la deuda a largo plazo. Los problemas causados por los altos niveles de deuda externa van mucho más allá de las dificultades de balanza de pagos, y no dejarán de tener efectos nocivos en el crecimiento económico a largo plazo, incluido el crecimiento del sector agrícola.

El pago del servicio de la deuda mediante ingresos en divisas fuertes ha dado lugar a la reducción de las importaciones: ello ha repercutido en la industria, ya que se han recortado las importaciones de insumos fundamentales y se ha reducido la utilización de la capacidad industrial; ha repercutido también en la agricultura, debido a la reducción de los suministros de insumos agrícolas que no pueden producirse en el interior. El efecto multiplicador de la desaceleración de las tasas de crecimiento sectorial, que en algunos casos incluso han sido negati-

vas, ha sido considerable. Cabría señalar una base impositiva más estrecha, con todo lo que ello implica para la recaudación de ingresos públicos. Además, ha disminuido la capacidad de importar bienes de capital. Por otro lado, hay que tener también en cuenta el impacto de las obligaciones del servicio de la deuda externa en los presupuestos nacionales, si los gobiernos tienen que recurrir a fuentes internas con altos intereses para financiar el gasto público: ello puede representar una presión al alza sobre las tasas de interés y alejar la inversión.

Los recortes del gasto público o los intentos de recuperación de los costos castigan de forma especial a los más pobres, sobre todo a los que viven en zonas rurales, ya que resulta más simple, desde el punto de vista político, recortar el personal sanitario en los centros rurales que en los hospitales de las ciudades, por ejemplo, o el personal docente de las aldeas que los profesores universitarios. Ello representa una desinversión en capital humano con repercusiones a muy largo plazo. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), una cantidad adicional de 9 000 millones de dólares al año representaría los recursos necesarios para que el África subsahariana alcanzara los principales objetivos de bienestar humano acordados en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, de 1990, entre los que figuran el acceso universal a agua potable y servicios de saneamiento, y la enseñanza primaria³⁴. En 1994 los reembolsos efectivos de la deuda (no los programados) sumaron 13 000 millones de dólares EE.UU.

La agricultura y de los suministros internos de alimentos se ven entorpecidos

³⁴ *Ibid.*

por la falta de financiamiento disponible para las iniciativas de desarrollo: un monto considerable de la asistencia oficial al desarrollo (según una estimación, una cuarta parte³⁵) se transfiere a los acreedores multilaterales para el financiamiento de la deuda multilateral; todo ello, sin tener en cuenta los intentos del Banco Mundial y del FMI por refinanciar la deuda mediante préstamos en condiciones más favorables, lo que ha significado, por ejemplo, que en 1994 el total de los desembolsos de la AIF ascendiera a 2 900 millones de dólares, de los que poco menos de 2 000 millones se destinaron a reembolsar la deuda del Banco Mundial, y parte del resto se utilizará para financiar pagos al FMI. No sólo disminuye la cantidad de la ayuda efectiva, sino también su calidad, ya que una parte cada vez mayor de los fondos de la ayuda se desvían a actividades de apoyo a la balanza de pagos, en vez de destinarse a mitigar la pobreza. Con ello se pone en peligro la capacidad de conseguir la seguridad alimentaria.

La existencia de una pesada carga de la deuda externa ha tendido también a forzar el ritmo de los programas de ajuste estructural: los costos del ajuste aumentan en función de la velocidad del mismo, y el crecimiento suele encontrar más dificultades cuando se intenta conseguir el ajuste mediante tratamiento de choque³⁶. Un ajuste gradual requiere más apoyo financiero externo hasta que la macroeconomía consigue equilibrarse y, por lo tanto, más deuda.

La reducción de la carga de la deuda

de los PIBGE no es la panacea contra los males de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Pero cuando se tienen en cuenta los efectos a largo plazo sobre la balanza de pagos y el crecimiento, es difícil ver un sólo factor positivo que pueda tener una repercusión de magnitud comparable, siempre que los recursos distribuidos se utilicen realmente con los fines previstos. Todo debate sobre la reducción de la deuda suscita invariablemente el problema del riesgo moral. Lo mismo que los prestatarios, también las instituciones multilaterales y privadas de financiamiento tienen responsabilidades, y la posibilidad de un financiamiento mal orientados —por ejemplo, cuando es fruto de presiones políticas o institucionales por parte de quienes otorgan los préstamos, o se concede a gobiernos que carecen de respaldo popular y han caído ya del poder, o con destino a proyectos que no son los más indicados para satisfacer las necesidades de consumo o realizar inversiones cuyos rendimientos no pueden bastar para cubrir los costos del servicio de la deuda— aconseja un planteamiento más flexible del problema del endeudamiento. Si el objetivo dominante es ayudar a los países más necesitados a reducir la pobreza y conseguir la seguridad alimentaria, es esta meta la que debe orientar el suministro de recursos para la reducción del monto total de la deuda, y no simplemente para subvencionar parte del servicio de la misma. Quizá resultaría más aceptable para los acreedores si se exigiera, como condición para la reducción de la deuda, que una parte convenida de los beneficios conseguidos se destinara a mitigar la pobreza y la inseguridad alimentaria a largo plazo.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ T. Killick, 1993. *The adaptive economy: adjustment policies in small, low-income countries*. EDI Development Studies. Washington, D.C., Banco Mundial.

SEGURIDAD ALIMENTARIA RURAL Y URBANA: CRECIMIENTO CON EQUIDAD

En los países con un amplio sector agrícola, la seguridad alimentaria en todo el país, y quizá todavía más en los hogares, debe incluir políticas relativas a la agricultura y la economía rural. Este principio es tan obvio que muchas veces se suele pasar por alto la inseguridad alimentaria de los hogares en las zonas urbanas. En la presente sección se considerarán las relaciones entre la economía urbana y la rural, así como las políticas macroeconómicas que repercuten en forma diferenciada en los dos sectores. En particular, las políticas de ingresos, empleo, impuestos y gasto público son de gran importancia para garantizar la accesibilidad de los suministros alimentarios: la comprensión de los vínculos económicos entre las zonas rurales y urbanas abre nuevas perspectivas sobre los efectos de esas políticas en los hogares de las respectivas zonas.

Una consecuencia importante del sesgo de la política económica contra la agricultura que ha impedido su crecimiento en tantos países en desarrollo ha sido la incidencia elevadísima de la pobreza rural y, por ende, de la seguridad alimentaria. Otra es una tasa de urbanización más rápida de la que se habría producido en ausencia de esa discriminación. Más de tres cuartas partes de la población pobre del África subsahariana y del Asia meridional viven en zonas rurales³⁷. A pesar del rápido crecimiento urbano —casi el 6 por ciento anual en el África subsahariana desde 1960—, como

consecuencia del cual un tercio de la población vive ahora en ciudades, la población rural sigue creciendo en cifras absolutas. Asia sudoriental y Asia meridional tienen niveles ligeramente más bajos de urbanización que el África subsahariana, así como tasas de crecimiento anual de la población urbana de menos del 4 por ciento. Aunque América Latina está mucho más urbanizada (más del 70 por ciento), una parte considerable de la población es rural. Por ello, para conseguir la seguridad alimentaria es preciso alentar el desarrollo de la economía rural. No obstante, la inseguridad alimentaria existe igualmente en las poblaciones urbanas y se ha exacerbado por las exigencias de las políticas de reforma estructural³⁸. No hay información suficiente sobre la incidencia diferenciada de la pobreza y la seguridad alimentaria en las zonas rurales y urbanas, y sobre los efectos de la progresiva urbanización en la seguridad alimentaria urbana.

«El sesgo urbano de muchas de las políticas gubernamentales de seguridad alimentaria coexiste con un sesgo rural en gran parte de la investigación sobre dicho tema. Desde hace tiempo se ha reconocido que los gobiernos de los países en desarrollo son más sensibles a las exigencias de la población pobre de las ciudades que a las de la población rural, menos dada a formular reivindicaciones. El sesgo urbano de las políticas alimentarias ha sido criticado, con toda justicia, por los investigadores, en particular cuando las transferencias que repercuten en el consumo de alimen-

³⁷ M.B. Gleave, ed. 1992. *Tropical African development*. Harlow, Reino Unido, Longman Scientific and Technical y Nueva York, John Wiley and Sons Inc.

³⁸ Véase Demery y Squire, *op. cit.*, nota 25, pág. 295, quienes observan que la pobreza urbana ha aumentado significativamente. Los autores señalan la dificultad de obtener información al respecto, a pesar del aumento del número de encuestas de hogares.

tos han sido financiadas por la población rural pobre mediante los impuestos implícitos y explícitos con que se grava a la agricultura³⁹.

La distinción entre economía urbana⁴⁰ y economía rural no suele ser utilizada comúnmente por los economistas, que tienden a considerar la macroeconomía en su nivel más agregado, y un conjunto de sectores –agricultura, actividades de extracción, industria manufacturera y servicios– en el primer nivel de desagregación. Los análisis planteados de esta manera asumen implícitamente un conjunto estructurado de vínculos entre los diferentes sectores, lo que dista mucho de ser una realidad en los países en desarrollo. La distinción zonas urbanas y rurales es quizá más útil para fines analíticos y actividades relacionadas con las políticas, y tiene significado para países en todas las fases de desarrollo; es especialmente pertinente en el contexto de los países menos adelantados, pues los

vínculos existentes entre la economía urbana y rural en su conjunto, especialmente a través de los mercados de trabajo y de alimentos, son más importantes que los que hay entre los principales sectores económicos. La falta de desarrollo de los sectores no agrícolas de la economía rural significa que dentro de un sector como el de las manufacturas hay pocos vínculos verticales que superen la diferencia entre lo urbano y lo rural. De la misma manera, el sector de los servicios urbanos puede tener pocos vínculos verticales con el de las zonas rurales: las conexiones se dan más bien entre la economía rural en general y el sector agrícola mediante la distribución, por ejemplo de artículos importados.

La distinción urbano-rural es también importante para los antiguos países con economías de planificación centralizada que ahora se encuentran en proceso de transición hacia la economía de mercado, cuyas reformas de la política agraria han repercutido gravemente en la economía rural. La prestación de muchos servicios sociales y económicos en las zonas rurales, por ejemplo, mantenimiento de caminos, guarderías, centros culturales y lugares de esparcimiento, eran antes competencia de las explotaciones cooperativas y colectivas, fuertemente subvencionadas. La privatización de las explotaciones agrícolas ha dejado un vacío en lo que respecta a los servicios rurales. Al mismo tiempo, la fuerte reducción de las subvenciones agrícolas está dando lugar a una contracción de la industria, con el consiguiente desempleo rural y migración urbana. En algunas economías en transición se ha registrado una considerable migración de personas desempleadas no calificadas de la industria a la agricultura.

En la mayor parte de los países en desarrollo, la agricultura continúa siendo

³⁹ J. Von Braun. 1987. Food security policies for the urban poor. Reimpresión N° 169. Washington, D.C., IIPA. *Scientific positions to meet the challenge of rural and urban poverty in developing countries*. Actas de una conferencia organizada por la Fundación alemana para el desarrollo internacional en el Centro de investigación sobre el desarrollo regional, en la Universidad Justus Liebig, Giessen, 22-26 de junio de 1987. Hamburgo, Alemania. Verlag Weltarchiv.

⁴⁰ No hay una definición comúnmente aceptada del término «urbano», en lo que respecta al tamaño de la ciudad. Algunas definiciones tienen en cuenta la importancia administrativa y comercial, y no criterios relacionados con la actividad agrícola. Por ello, en los países en desarrollo la urbanización se caracteriza más por la diversidad de la base económica, con una dependencia relativamente baja de la agricultura, que por el tamaño (véase M.B. Gleave, *op. cit.*, nota 37).

el motor de la economía rural y, directa o indirectamente, la principal fuente de ingresos rurales. En las economías que son predominantemente agrícolas, la escasez de capital limita la capacidad de absorción de las zonas rurales de la mano de obra que abandona la agricultura. Por ello, el crecimiento de la agricultura y de las empresas rurales es el principal vehículo para aumentar el empleo y los ingresos. La clave para la mayor productividad agrícola es el cambio tecnológico que permite ampliar la superficie cultivada. En consecuencia, disminuyen los precios de consumo de los alimentos y aumenta la renta nacional. La caída de los precios de los alimentos tiene también un efecto multiplicador en la renta nacional, ya que los salarios urbanos no tienen que subir tanto como en el caso de que no se hubiera producido esa disminución de los precios. Ello permite aumentar el empleo y la producción en el conjunto de la economía. La mayor producción agrícola genera una demanda de bienes y servicios procedentes de la economía interna no agraria; en consecuencia, los precios relativos (relaciones de intercambio) se desplazan en favor de los sectores no agrícolas, y se transfieren recursos –en particular mano de obra y capital– de la agricultura a otros usos. Ello estimula el crecimiento de los sectores no agrarios. El efecto positivo de las estrategias de desarrollo impulsadas por la agricultura está ampliamente documentado⁴¹.

Un desarrollo sectorial centrado en la agricultura (se ha de tener en cuenta el sesgo contra la agricultura y en favor de otros sectores) oscurece el hecho de que

ésta opera predominantemente en el contexto de la economía rural, es decir, un subconjunto complejo de la economía nacional. Muy elevada es la dependencia de la población pobre con respecto a las fuentes de ingresos no agrarios, como las artesanías, servicios, remesas de fondos y salarios no agrícolas que en conjunto pueden alcanzar un monto equivalente –o incluso superior– al de la parte de los ingresos agrícolas⁴². Este fenómeno no se limita a la población rural pobre sin tierras, sino que incluye también a una considerable proporción de los pequeños agricultores que son compradores netos de alimentos. Por ello, para abordar el problema de la inseguridad alimentaria se requiere el desarrollo de la economía rural en su conjunto, no sólo la agricultura, y el resultado permitirá resolver también la inseguridad alimentaria urbana gracias al aumento de los suministros alimentarios a precios más bajos.

Los otros sectores de la economía rural están relacionados con el sector agrícola mediante vínculos verticales, así como a través de los efectos multiplicadores en el consumo y la producción. Según Von Braun, del examen de los vínculos entre las actividades rurales y no rurales en el África subsahariana se desprende que el efecto multiplicador del crecimiento agrícola es algo inferior al de algunos países asiáticos⁴³. Las medidas de política adoptadas para el África subsahariana en particular deben orien-

⁴¹ Véase T.L. Vollrath. 1994. The role of agriculture and its prerequisites in economic development. *Food Policy*, 19(5): 469-478.

⁴² J. Von Braun. 1989. *The importance of non-agricultural income sources for the rural poor in Africa and implications for food and nutrition policy*. Reimpresión N° 189. Washington, D.C., IIPA, de PEW/Cornell Lecture Series on Food and Nutrition Policy.

⁴³ *Ibid.*

tarse en primer lugar al establecimiento de esos vínculos, y no simplemente a fortalecer los que ya existen, si se quiere que el desarrollo agrícola dé lugar a un crecimiento amplio de la economía rural, y que el sector agrícola se integre en la economía nacional e internacional. El desarrollo agrícola requiere la expansión de esos vínculos dentro de la economía rural, nacional (urbana) e internacional. Ello ofrece la posibilidad de aumentar las oportunidades de empleo rural y los ingresos. Por ejemplo, en lo que se refiere a los suministros (vinculación regresiva), habrá una demanda cada vez mayor de bienes de capital, como aperos y maquinaria agrícola, así como de los correspondientes insumos de servicios. Los vínculos en sentido descendente comprenden factores como la comercialización de la producción y la elaboración de los alimentos. Parte de los bienes de consumo que serán objeto de demanda creciente conforme aumenten los ingresos agrícolas –pero también los ingresos rurales de origen no agrícola– se pueden producir en zonas rurales.

El desarrollo de la economía rural, con el desarrollo agrícola como fuerza impulsora, podría tener grandes beneficios a largo plazo para la economía urbana. Por el momento, la situación en muchos países en desarrollo que no han conocido un desarrollo de amplia base es más bien difícil. La falta de crecimiento en la economía rural ha favorecido el éxodo rural a un ritmo que ha superado la capacidad de absorción del sector de empleo urbano formal. Las subvenciones alimentarias destinadas a los consumidores urbanos han acentuado esa tendencia, de forma especial en América Latina y en otros países donde la estructura agraria dual ha dado lugar a una indigencia rural extrema. En el caso del África sub-sahariana, los niveles y tasas actuales de ur-

banización y el tamaño de las grandes ciudades del subcontinente no son resultado del desarrollo económico sino reflejo de la falta del mismo. Entre los problemas cabe citar los del empleo, vivienda, congestión del tráfico, energía eléctrica, abastecimiento de agua, alcantarillado y eliminación de desechos⁴⁴. Esta situación contrasta fuertemente con la de los países de industrialización reciente de Asia, donde la urbanización aumentó en paralelo con las oportunidades de empleo. Las políticas de reducción de la demanda que forman parte de muchos programas de ajuste estructural⁴⁵ han agravado esta situación ya difícil, especialmente en las zonas urbanas: los recortes en el empleo del sector público, las reducciones de las subvenciones alimentarias, el establecimiento de impuestos indirectos y la caída de los salarios reales tienen efectos negativos desproporcionados en la población rural pobre, con el consiguiente aumento de la incidencia de la inseguridad alimentaria urbana. La reducción de las oportunidades de trabajo y la disminución de los salarios reales en el sector formal aumentan la disponibilidad de mano de obra en el sector informal, y ejercen una presión a la baja sobre los rendimientos del trabajo. Ello ocurre a pesar de la subida de los precios de los alimentos en cuanto bienes salariales, ya que la mano de obra del sector informal no está organizada de manera que pueda formular una demanda salarial eficaz. Las vinculaciones con el sector rural, fundamentalmente a tra-

⁴⁴ Gleave, *op. cit.*, nota 37, pág. 312.

⁴⁵ Puede verse un análisis de los programas de ajuste estructural y de su repercusión en la pobreza en F. Stewart. 1995. *Adjustment and poverty: options and choices*. Londres y Nueva York, Routledge.

vés de los mercados de trabajo y alimentos y las remesas de fondos, hacen que algunos de estos efectos negativos se transmitan a la economía rural.

El crecimiento a largo plazo y de amplia base de la economía es condición previa para mejorar la seguridad alimentaria. Pero el crecimiento por sí solo, si bien necesario, no es suficiente. Se ha de aspirar al crecimiento con equidad para toda la población –rural y urbana–, teniendo en cuenta que, aun cuando la cifra absoluta de la población en situación de inseguridad alimentaria es mayor en las zonas rurales, hay todavía un número muy elevado de personas desnutridas en las zonas urbanas. Además, dadas las vinculaciones entre las zonas urbanas y rurales, la pobreza y la inseguridad alimentaria en una de ellas tiene por fuerza efectos negativos en la otra.

A más largo plazo, el crecimiento con equidad presupone que la población pobre en condiciones de inseguridad alimentaria adquiera más control sobre los recursos, de manera que los beneficios del crecimiento se distribuyan con mayor equidad, lo cual dará lugar a un mayor crecimiento. De forma más inmediata, pueden adoptarse medidas de política para mejorar la seguridad alimentaria de los más pobres⁴⁶ y vulnerables frente a los efectos negativos de los programas de ajuste estructural, al mismo tiempo que se hace posible el logro de los beneficios a largo plazo que esos programas pueden representar para el crecimiento de la economía en general.

Las políticas fiscales. Las políticas fiscales que aumentan los ingresos públicos mediante el establecimiento de impues-

tos indirectos suelen incidir en forma desproporcionada sobre los pobres. Los impuestos directos son generalmente progresivos, mientras que los indirectos son regresivos si gravan bienes y servicios adquiridos por los pobres (alimentos, transporte público, combustible para cocinas) o los insumos utilizados para la obtención de esos bienes y servicios. Los impuestos indirectos pueden tener un carácter progresivo, si se aplican a los servicios y artículos de lujo. Mientras que la reducción de una carga fiscal directa e indirecta desproporcionada sobre el sector agrícola permite eliminar parte del sesgo antiagrícola y antirural de políticas anteriores, su sustitución por impuestos perjudiciales puede dar lugar a un sesgo más general contra la población pobre.

Los recortes del gasto público pueden hacerse sin necesidad de reducir el gasto en servicios de primera necesidad, como la enseñanza primaria y la atención primaria de salud en las zonas urbanas y rurales. Naturalmente, esto resulta más fácil si la economía está en fase de crecimiento, aun cuando ello pueda significar un descenso temporal del gasto per cápita. El crecimiento negativo presenta problemas de más difícil solución, pero se puede dar prioridad a los servicios más necesarios para los más pobres. Se observa, con frecuencia, un sesgo en favor de la población urbana de ingresos altos y medios; por ejemplo, se concede prioridad a los gastos en hospitales y enseñanza secundaria y terciaria y no al libre acceso de los grupos más pobres de las zonas urbanas y rurales a servicios básicos que son esenciales para el desarrollo humano⁴⁷. La inversión en infraestructura es necesaria para el lo-

⁴⁶ F. Stewart, *ibid.*, ofrece una exposición más detallada del tema que se trata a continuación.

⁴⁷ Demery y Squire, *op. cit.*, nota 25, pág. 295.

gro de los objetivos de desarrollo a más largo plazo: en particular, el abandono del mantenimiento resulta ser siempre un falso ahorro.

Las subvenciones alimentarias. Las decisiones relativas al gasto público deben tener también en cuenta la prestación de subvenciones alimentarias, importante mecanismo para transferir dinero a los hogares pobres, que por lo general asignan la mayor parte de sus ingresos al consumo de alimentos. Las subvenciones alimentarias han redundado sobre todo en beneficio de los consumidores urbanos. Por razones presupuestarias, estas subvenciones de carácter general han sido sustituidas por otras dirigidas a grupos específicos, lo que ha obligado a diseñar planes de subvención selectivos. Es indudable que con ello se ha conseguido reducir los costos. No obstante, la eficacia de estas subvenciones como medio de lograr la cobertura total de los grupos beneficiarios es mucho menos clara. Stewart enumera cuatro razones principales de este fenómeno: falta de información sobre los planes selectivos entre los grupos destinatarios; costo de adquisición de títulos para la participación en esos planes; condiciones de participación que excluyen no sólo a quienes se encuentran en posición desahogada sino también a parte de la población pobre; finalmente, el estigma social asociado a estos programas⁴⁸. Aunque un análisis estricto de la relación costos-beneficios de las intervenciones selectivas puede arrojar resultados positivos, este planteamiento no tiene en cuenta los costos reales que supone la exclusión de algunas de las personas necesitadas, como la pérdida a corto y

largo plazo de productividad laboral, ni los efectos intergeneracionales derivados de la desnutrición materna y la eficiencia reproductora. Aunque las subvenciones de alcance general pueden en algunos casos beneficiar más, en términos absolutos, a grupos de buena posición económica (de la misma manera que las medidas de sostenimiento de los precios agrícolas benefician más en términos absolutos a los grandes agricultores), son todavía mayores las ventajas que aportan a los grupos más pobres en forma de aumento de los ingresos, dado que el consumo de alimentos absorbe una proporción considerablemente mayor de aquéllos. Además, si los planes de subvenciones alimentarias, independientemente de que sean universales (en el sentido de que todas las personas que compran, por ejemplo, trigo y productos derivados del trigo de importación se benefician de la subvención) o selectivos, no se limitan a las zonas urbanas y se aplican también a las rurales, la mayor parte de la población pobre no se va a beneficiar en ningún caso de la subvención. La población rural pobre, en cuanto productora de alimentos, saldrá más beneficiada con una subida de los precios agrícolas. Agricultores de semisubsistencia o jornaleros sin tierras son compradores netos de alimentos en muchos países en desarrollo, y por lo tanto una subida de los precios de éstos tenderá a contrarrestar los efectos que pudiera tener en los ingresos una subida de los precios agrícolas al productor. Por ello, las subvenciones alimentarias pueden contribuir por sí mismas a elevar la seguridad alimentaria y fomentar la capacidad —mediante el aumento de la productividad laboral y de los efectos en los ingresos— de aprovechar las oportunidades de mejorar la seguridad alimentaria de los hogares.

⁴⁸ Stewart, *op. cit.*, nota 45.

Las políticas gubernamentales y el mercado de trabajo. El único recurso que muchas personas pobres poseen es su trabajo, limitado por el hecho de que se trata de mano de obra sin calificar o, en el mejor de los casos, semicalificada; su productividad se ve mermada con frecuencia por la desnutrición, problemas de salud y falta de oportunidades de educación y capacitación. No obstante, el crecimiento basado en el empleo representa la forma más eficaz de resolver el problema de la pobreza y de la inseguridad alimentaria tanto en las zonas urbanas como en las rurales⁴⁹. Ello exige políticas gubernamentales que mejoren la productividad laboral, permitan a la población pobre tener acceso a oportunidades de trabajo⁵⁰, eliminen o eviten la discriminación antilaboral en los mercados de factores, y, en lo que se refiere al calendario de las reformas, prevean un ajuste más lento de los mercados laborales que de los mercados de capital. En un informe del Banco Mundial se lee lo siguiente:

«Muchos países abaratan las importaciones de bienes de capital (mediante aranceles reducidos y tipos de cambio sobrevalorados), ofrecen exenciones fiscales por las inversiones en equipos y subvencionan el crédito, todo lo cual tiende a reducir el precio del capital. Los precios subvencionados de la energía con fre-

cuencia exacerbaban este sesgo y, además, tienen consecuencias perjudiciales para el medio ambiente. En contraste con esto, los impuestos de la seguridad social, las reglamentaciones laborales y los salarios elevados (especialmente en las industrias en las que la competencia entre los productores es débil) tienden a elevar el costo de la mano de obra en el sector formal... Las políticas relativas al mercado de trabajo (...) tienen generalmente por objeto aumentar el bienestar o reducir la explotación. Sin embargo, de hecho su efecto es aumentar el costo de la mano de obra en el sector estructurado y reducir su demanda. Algunos estudios realizados en los decenios de 1970 y 1980 hallaron que las reglamentaciones en materia de seguridad en el empleo reducían la demanda de mano de obra a largo plazo en aproximadamente 18 por ciento en la India y 25 por ciento en Zimbabwe. En todo caso, había poca pobreza en el sector estructurado, pero, al tratar de mejorar el bienestar de los trabajadores en él, los gobiernos reducían el empleo en ese sector, aumentaban la oferta de mano de obra para el sector informal rural y urbano, y de ese modo deprimían los ingresos del trabajo allí donde se encuentra la mayor parte de los trabajadores más pobres⁵¹».

En la mayor parte de los países en desarrollo, en el marco de los programas de ajuste estructural, el empleo formal representa sólo una pequeña parte del trabajo disponible. En reconocimiento de la importancia del sector informal, organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial están defendiendo cada vez más políticas que fortalezcan dicho sector

⁴⁹ Véase Demery y Squire, *op. cit.*, nota 25, pág. 295.

⁵⁰ «Allí donde los pobres se concentran en la periferia de los centros urbanos, como ocurre en muchos países en desarrollo, los costos del transporte público y su disponibilidad se convierten en factores fundamentales para las oportunidades de empleo de esas personas.» Banco Mundial. 1994. *Informe sobre el desarrollo mundial 1994*. Washington, D.C.

⁵¹ Banco Mundial. 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Washington, D.C.

reduciendo o eliminando las restricciones impuestas a sus actividades, aun cuando ello pueda presentar aspectos negativos a corto y medio plazo.

«Para los países en desarrollo, no hay otra alternativa que acumular inversiones suficientes que permitan generar un ritmo elevado de crecimiento basado en el empleo. La creación de empleo es un instrumento excepcional para conseguir ese objetivo, ya que constituye un insumo trascendental en la creación de riqueza y, al mismo tiempo, el mecanismo más eficiente para la distribución de los ingresos. Para crear las condiciones conducentes a un régimen de crecimiento que fomente el empleo y reduzca el desempleo y la miseria se requiere una estrategia coherente de reducción de la pobreza³²».

Los gobiernos, algunas veces en asociación con organismos internacionales, han puesto en práctica una gran variedad de programas de creación de empleo, con mejores o peores resultados³³. Cuando funcionan debidamente, estos programas ofrecen a la población más pobre empleo productivo, porque el trabajo realizado crea una infraestructura social útil, como caminos, abastecimiento de agua y servicios de saneamiento, o resuelve algunas de las limitaciones que aquejan a los recursos, por ejemplo las relativas a la calidad de la tierra o el riego. Aunque en algunos casos se pueden conseguir los fondos necesarios mediante financiamiento gubernamental o internacional (en efectivo o en salarios en forma de alimentos), otras veces es posi-

ble conseguir la participación del sector privado en la aplicación de los planes. Sin embargo, es más fácil construir una infraestructura que garantizar su mantenimiento cuando la responsabilidad se transfiere a otro nivel de gobierno sin constitución de fondos adicionales. La mayor parte de los planes se han llevado a cabo en zonas rurales; también pueden concebirse proyectos idóneos para las zonas urbanas. La importancia de la ubicación depende en gran parte de la movilidad física y financiera de la mano de obra. La planificación es importante, por razones presupuestarias pero también por el apoyo institucional y técnico necesario para el buen funcionamiento de dichos proyectos.

Toda política encaminada a mejorar la seguridad alimentaria debe basarse en el conocimiento de tres realidades importantes: quiénes están expuestos a la inseguridad alimentaria, dónde se encuentran y cómo pueden las políticas resolver ese problema. Los gobiernos han de decidir, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, cómo deben efectuar la supervisión, tarea en la que pueden ser de utilidad los organismos internacionales. (En el Recuadro 19, pág. 321, se resume una interesante iniciativa de supervisión e identificación de situaciones de emergencia promovida por la FAO y el Fondo de Salvación de los Niños.)

³² J. Von Braun, ed. 1995. *Employment for poverty reduction and food security*. Washington, D.C., IIPA.

³³ En J. Von Braun, *ibid.*, puede verse una descripción de los tipos de programas que se han llevado a cabo en diferentes países y regiones.

CONCLUSION

El crecimiento económico por sí solo –aun cuando se trate del crecimiento con equidad– no puede resolver todos los problemas de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. No obstante, sin un crecimiento equitativo, es difícil imaginar una solución posible. El que se adopten o no políticas encaminadas a fomentar el crecimiento con equidad depende del mayor o menor grado de voluntad política. Pero los gobiernos suben al poder y se mantienen en él gracias al apoyo de diversas coaliciones de intereses, y donde éstos constituyen una minoría, debido a que amplios sectores de la sociedad carecen de control de los recursos –incluido el acceso a la vida política–, será siempre difícil adoptar medidas que vayan contra esos intereses. La redistribución de los recursos es más fácil cuando hay un crecimiento general de la economía, y el apoyo político a las medidas que benefician a los pobres son más fáciles si se benefician también en cierta medida quienes no se encuentran en la pobreza. Así, por ejemplo, la sustitución de las subvenciones alimentarias universales por subvenciones orientadas a grupos específicos ha dado lugar en algunos casos a la pérdida de apoyo político. Los gobiernos deben tomar decisiones difíciles, teniendo en cuenta las posibilidades a su alcance y aceptando los compromisos necesarios.

«Los visionarios predicán desde hace milenios contra el egoísmo humano, sin demasiado éxito... En algunos casos, puede ser más efectivo apelar al interés a largo plazo de los poderosos que contar con su altruismo. Una mano de obra bien alimentada, bien capacitada y en situación desahogada es fundamental para obtener beneficios y garantizar la prosperidad en el futuro. La pobreza y el hambre son caldo

de cultivo para la delincuencia, la enfermedad, la agitación, las revoluciones y la guerra. Las personas pobres no son buenos clientes. La destrucción ambiental priva a las generaciones futuras de sus derechos fundamentales de sobrevivencia. Todos estos hechos son perfectamente conocidos. No obstante, no han conseguido generar la decisión política necesaria para adoptar estrategias eficaces de lucha contra la pobreza y el hambre o de protección del medio ambiente en las naciones ricas, y mucho menos en los países pobres donde los obstáculos económicos y técnicos son mucho más difíciles de superar⁵⁴».

En muchos países, los logros alcanzados hasta la fecha han sido ya notables; las políticas económicas acertadas que favorecen el crecimiento con equidad han contribuido en parte a la obtención de esos logros, y pueden continuar haciéndolo en el futuro.

⁵⁴ Barraclough, *op. cit.*, nota 5, pág. 266.

RECUADRO 19
CARTOGRAFIA DE LAS
ZONAS DE RIESGO:
UN NUEVO
INSTRUMENTO PARA
EVALUAR LA
SEGURIDAD
ALIMENTARIA

El Fondo de Salvación de los Niños (SCF) está colaborando con la FAO en un proyecto respaldado por la Unión Europea cuyo objetivo es diseñar un método con ayuda de computadora para poder disponer de alertas anticipadas más fiables de las situaciones de hambre. La evaluación de la seguridad alimentaria se basa en la economía alimentaria de los hogares, y permite conocer los cambios en el acceso a los alimentos, y no sólo la disponibilidad de los mismos. Con este instrumento se estudian las diversas fuentes de ingreso de los hogares rurales y sus modos de supervivencia en condiciones de inseguridad alimentaria. Se pueden administrar datos de múltiples fuentes, incluida la opinión de expertos y la información oficiosa sobre la condición local: esto reviste gran importancia, ya que los datos oficiales son de cobertura limitada, se presentan en niveles muy agregados y tienen poco en cuenta las complejidades de los pequeños sistemas alimentarios.

El modelo de cartografía de las zonas de riesgo está integrado por tres elementos:

- * la base de datos, con una descripción de cada una de las economías alimentarias (definidas por factores relativos al asentamiento, producción y mercado) que se estudian en función de las fuentes normales de suministro alimentario, tendencia al excedente o al déficit, y ubicación y características de los mercados que se

utilizan para el comercio y en los que se vende la mano de obra;

- * las variaciones de los precios y el acceso a los mercados;
- * el análisis de esta información para determinar la vulnerabilidad de cada zona, es decir, los efectos probables de las condiciones reales en el acceso a los alimentos de cada economía alimentaria.

El modelo genera información en forma de mapas, gráficos e informes descriptivos en los que se identifican las zonas en situación de necesidad relativa, con estimaciones de la proporción de la población con déficit de alimentos. Aunque el modelo se ha concebido como instrumento de alerta anticipada para las situaciones de hambre, también podrá aplicarse para analizar los efectos de las catástrofes naturales –como la sequía o las inundaciones– o de origen humano –como la guerra–, y adaptarse, en el futuro, para ayudar a los gobiernos a supervisar periódicamente la situación alimentaria en zonas de inseguridad y para evaluar los resultados de las políticas encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria.

Capítulos especiales

Además de la acostumbrada reseña sobre la situación mundial de la agricultura y la alimentación, en cada uno de estos informes, a partir de 1957, han figurado uno o más estudios especiales sobre problemas de interés a plazo más largo. En los años precedentes, los estudios especiales trataron los siguientes temas:

1957

Factores que influyen en el consumo de alimentos
Repercusión en la agricultura de algunos cambios institucionales de la posguerra

1958

El desarrollo de la agricultura y la alimentación en África al sur del Sahara
El desarrollo de las industrias forestales y su efecto sobre los montes del mundo

1959

Ingresos y niveles de vida rurales en países que pasan por etapas distintas de su desarrollo económico
Algunos problemas generales de fomento agrario en los países menos desarrollados, según las experiencias de la posguerra

1960

La programación del desarrollo agrícola

1961

La reforma agraria y los cambios institucionales
La extensión, la enseñanza y la investigación agrícolas en África, Asia y América Latina

1962

Papel de las industrias forestales en la superación del desarrollo económico insuficiente
La industria ganadera en los países menos desarrollados

1963

Factores básicos que influyen en el desarrollo de la productividad en la agricultura
El uso de fertilizantes: punta de lanza del desarrollo agrícola

1964

Nutrición proteica: necesidades y perspectivas
Los productos sintéticos y sus efectos sobre el comercio agrícola

1966

Agricultura e industrialización
El arroz en la economía alimentaria mundial

1967

Incentivos y frenos para la producción agrícola en los países en desarrollo
La ordenación de los recursos pesqueros

1968

El aumento de la productividad agrícola en los países en desarrollo mediante el mejoramiento tecnológico
La mejora del almacenamiento y su contribución a los suministros mundiales de alimentos

1969

Programas de mejora del mercado de productos agrícolas: enseñanzas de la experiencia reciente
Modernización institucional para promover el desarrollo forestal

1970

La agricultura al comenzar el Segundo Decenio para el Desarrollo

1971

La contaminación de las aguas del mar y sus efectos en los recursos vivos y la pesca

1972

La enseñanza y la capacitación para el desarrollo
Intensificación de la investigación agrícola en los países en desarrollo

1973

El empleo agrícola en los países en desarrollo

- 1974**
Población, suministro de alimentos y desarrollo agrícola
- 1975**
Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Análisis a plazo medio y evaluación
- 1976**
Energía y agricultura
- 1977**
El estado de los recursos naturales y el medio humano para la agricultura y la alimentación
- 1978**
Problemas y estrategias en las regiones en desarrollo
- 1979**
La silvicultura y el desarrollo rural
- 1980**
La pesca marítima en la nueva era de la jurisdicción nacional
- 1981**
La pobreza en la zona rural de los países en desarrollo y formas de mitigarla
- 1982**
Producción pecuaria: perspectivas mundiales
- 1983**
La mujer en el desarrollo agrícola
- 1984**
Sistemas de urbanización, agricultura y alimentación
- 1985**
Examen de la situación agrícola y alimentaria a mediados del decenio
- 1986**
Financiación del desarrollo agrícola
- 1987-88**
Cambios en las prioridades de la ciencia agrícola y la tecnología en los países en desarrollo
- 1989**
Desarrollo sostenible y ordenación de los recursos naturales
- 1990**
El ajuste estructural y la agricultura
- 1991**
Políticas y cuestiones agrícolas: los años ochenta y perspectivas para los noventa
- 1992**
La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio
- 1993**
Las políticas de recursos hídricos y la agricultura
- 1994**
Dilemas del desarrollo y las políticas forestales
- 1995**
Comercio agrícola: ¿Comienzo de una nueva era?

Estudios FAO: Desarrollo económico y social

GRUPO DE ESTUDIOS DE POLITICAS, DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS

Las reformas de política y el sector agrícola

- 65 Agricultural stabilization and structural adjustment policies in developing countries (A.H. Sarris, 1987)
- 66 Agricultural issues in structural adjustment programs (R.D. Norton, 1987)
- 84 Measures of protection: methodology, economic interpretation and policy relevance (P.L. Scandizzo, 1989)
- 90 The impact of stabilization and structural adjustment policies on the rural sector – case-studies of Côte d'Ivoire, Senegal, Liberia, Zambia and Morocco (P. Salin y E.-M. Claassen, 1991)
- 95 Guidelines for monitoring the impact of structural adjustment programmes on the agricultural sector (A.H. Sarris, 1990)
- 96 The effects of trade and exchange rate policies on production in agriculture (C. Kirkpatrick y D. Diakosavvas, 1990)
- 98 Institutional changes in agricultural product and input markets and their impact on agricultural performance (A. Thomson, 1991)
- 99 Agricultural labour markets and structural adjustment in sub-Saharan Africa (L.D. Smith, 1991)
- 100 Structural adjustment and household welfare in rural areas – a micro-economic perspective (R. Gaiha, 1991)
- 103 The impact of structural adjustment on smallholders (J.-M. Boussard, 1992)
- 104 Structural adjustment policy sequencing in sub-Saharan Africa (L.D. Smith y N. Spooner, 1991)
- 105 The role of public and private agents in the agricultural sector of developing countries (L.D. Smith y A. Thomson, 1991)
- 115 Design of poverty alleviation strategy in rural areas (R. Gaiha, 1993)
- 124 Structural adjustment and agriculture: African and Asian experiences (A. de Janvry y E. Sadoulet, 1994)
- 125 Transition and price stabilization policies in East European agriculture (E.-M. Claassen, 1994)
- 128 Agricultural taxation under structural adjustment (A.H. Sarris, 1994)
- 131 Trade patterns, cooperation and growth (P.L. Scandizzo, 1995)
- 134 Rural informal credit markets and the effectiveness of policy reform (A.H. Sarris, 1996)
- 135 International dynamics of national sugar policies (T.C. Earley y D.W. Westfall, 1996)
- 136 Growth theories, old and new, and the role of agriculture in economic development (N.S. Stern, 1996)

ESTUDIOS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

- 107** Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa: controversies and guidelines (J.-Ph. Platteau, 1992). Versión francesa: Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne: controverses et orientations.
- 110** Agricultural sustainability: definition and implications for agricultural and trade policy (T. Young, 1992)
- 121** Policies for sustainable development: four essays (A. Markandya, 1994)
- 132** The economics of international agreements for the protection of environmental and agricultural services (S. Barrett, 1996)
- Halting degradation of natural resources. Is there a role for rural communities? (J.-M. Baland y J.-Ph. Platteau, 1996). Oxford University Press.

En preparación:

- The implications of regional trading arrangements for agricultural trade (T. Josling)
- Temporary trade shocks and structural adjustment in sub-Saharan Africa (J. Harrigan)
- Growth and trade: an investigative survey (P.L. Scandizzo y M. Spinedi)
- Elasticity of supply response by farmers in developing countries: the role of institutional constraints (A. de Janvry y E. Sadoulet)
- Economic development and environmental policy (S. Barrett)
- The role of group size and homogeneity in collective action, with special reference to common property resource arrangements (J.-Ph. Platteau y J.-M. Baland)

Los pedidos han de dirigirse al
 Grupo de Distribución y Ventas
 Dirección de Publicaciones
 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
 Viale delle Terme di Caracalla
 00100 Roma, Italia

DISQUETE DE «TIME SERIES» PARA SOFA 96

Instrucciones para su uso

Como en años pasados, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* va acompañado de un disquete de computadora que contiene información estadística sobre el sector agrícola, forestal y pesquero de más de 150 países. El disquete contiene un programa llamado FAOSTAT TS, que puede usarse para la lectura, visualización y manipulación de los datos.

FAOSTAT TS

El programa FAOSTAT TS permite un acceso fácil y rápido a las bases de datos de series cronológicas anuales estructuradas. Hasta usuarios de computadoras sin experiencia pueden utilizar FAOSTAT TS. No se necesitan hojas de cálculo, programa de gráficos o base de datos. FAOSTAT TS es completamente guiado por menús, por eso no hay que aprender comandos. Los usuarios pueden hojear e imprimir gráficos y tablas, trazar gráficos multilíneas, ajustar líneas de tendencia y exportar datos para usarse en otros programas. FAOSTAT TS es trilingüe (inglés, francés y español) y utiliza un menú estándar.

El programa FAOSTAT TS es de dominio público y puede ser distribuido libremente. Sin embargo, los archivos de datos que acompañan el programa están bajo derechos de la FAO, y los usuarios deben indicar a la FAO como fuente. La FAO puede proveer sólo asistencia muy limitada a los usuarios de este programa y de los datos que lo acompañan, y no puede proporcionar ayuda a los usuarios que modifiquen el programa o los archivos de datos. La FAO no se responsabiliza por garantizar el correcto funcionamiento del programa con sus datos para un uso particular.

Equipo que se requiere

El programa FAOSTAT TS requiere un PC IBM o compatible con disco duro, DOS 3.0 o superior, 300 KB de RAM disponible, y capacidades gráficas. Está

incluido el soporte gráfico para todos los adaptadores gráficos más comunes (VGA, EGA, MCGA, CGA y Hércules monocromático).

FAOSTAT TS imprimirá gráficos en impresoras Epson de puntos, impresoras láser Hewlett-Packard y compatibles. Para usar FAOSTAT TS con otras impresoras, los usuarios pueden activar sus propias utilerías de impresión gráfica antes de arrancar el programa. Una de estas utilerías es GRAPHIC.COM en DOS 2.0 o versiones siguientes.

Debido al uso de las modalidades gráficas de DOS, si FAOSTAT TS es puesto en acción bajo MS-Windows u OS/2, deberá ser regulado para correr en una sesión DOS de pantalla completa.

Instalación

Antes de poner en acción FAOSTAT TS, se deben instalar en el disco duro el programa y los archivos de datos. La instalación es automatizada por medio de la utilería INSTALL.BAT presente en el disquete.

- Para instalar desde la unidad A: a la unidad C:
 - insertar el disquete en la unidad A;
 - teclear A: y pulsar <RETORNO>
 - teclear INSTALL C: y pulsar <RETORNO>
 - pulsar cualquier tecla

De esa manera, el directorio C:\SOFA96 viene creado automáticamente y, después de la instalación, usted ya se encuentra en este directorio.

Arranque de FAOSTAT TS

- Para arrancar el programa FAOSTAT TS, no hallándose en el directorio C:\SOFA96 (como ocurre después de la instalación), ponerse en éste:
 - teclear CD \SOFA96 y pulsar <RETORNO>
 - después, al presentarse la prompt de comando en el directorio SOFA96, escribir SOFA96 y pulsar <RETORNO>

Se visualizará en la pantalla un título gráfico, seguido por el despliegue del menú principal.

• Si FAOSTAT TS no arranca, los gráficos no se visualizan correctamente o los menús son difíciles de leer, la computadora puede ser incompatible con las funciones por omisión de FAOSTAT TS.

El uso de una opción de comando en línea puede ayudar. Intentar el arranque de FAOSTAT TS con el parámetro -E para desactivar su uso de la memoria expandida (teclear SOFA96 -E). También se puede forzar el uso de una particular modalidad gráfica o de texto escribiendo el nombre de ésta como un parámetro (por ejemplo -EGA obligará al uso de la modalidad gráfica EGA).

Selección del idioma

• El idioma inicial por omisión de FAOSTAT TS es el inglés. Para cambiar el idioma por omisión al francés o español:

- ir al menú Archivo (File)
- seleccionar Idioma (Language) utilizando la tecla de flecha (↓) y pulsando <RETORNO>
- seleccionar el idioma deseado entre los visualizados y pulsar <RETORNO>.

El idioma elegido quedará como la lengua por omisión hasta que otra sea seleccionada.

Desplazándose en los menús

El menú de barras principal consiste en los menús Archivo, Datos, Gráficos, Tablas y Ayuda. La mayoría de las opciones de menú están desactivadas hasta que se abra un archivo de datos.

• Para desplazarse en los menús utilizar las teclas de flechas (↑↓←→), y hacer una selección realizando una opción y pulsando <RETORNO>. Para renunciar a una selección hecha pulsar la tecla <ESC>.

• Si se está utilizando el ratón, las opciones del menú pueden ser seleccionadas por medio del cursor de éste. Pulsar el botón izquierdo para hacer selecciones, el botón derecho corresponde a la tecla <ESC>.

Después de haber hecho una selección del menú, el menú quedará definido de nuevo y presentará realizada la próxima opción.

• Varias teclas de atajos son disponibles durante la utilización del programa:

Tecla	Acción
F1	- <i>Ayuda</i> : Visualiza un texto de ayuda de acuerdo con el contexto.
ESC	- <i>Escape</i> : Renuncia a la selección de menú hecha o sale del gráfico o de la tabla donde uno se encuentre.
ALT+N	- <i>Notas</i> : Visualiza notas de texto relacionadas con el archivo de datos corriente, si el archivo de texto es disponible. Este texto puede ser editado. Las notas no aparecerán mientras se visualice un gráfico.
ALT+X, ALT+Q	- <i>Salida</i> : Abandona el programa FAOSTAT TS inmediatamente, sin preguntar al respecto.

Ayuda

• Una ayuda, de acuerdo con el contexto, es visualizada en la parte baja de cada pantalla. Presionar <F1> para obtener una ayuda más extensa en relación con la opción realizada.

• Seleccionar Ayuda desde el menú principal para tener acceso a toda la información de ayuda. Información introductoria sobre el programa, temas de ayuda y una pantalla de síntesis «Acerca de», son disponibles desde el menú Ayuda.

• Las opciones del menú Ayuda llaman las mismas ventanas de Ayuda disponibles pulsando la tecla <F1>, en cualquier menú:

- La opción FAOSTAT TS visualiza la página de Ayuda de nivel más alto.
- La opción Temas enlistará un índice del contenido de la ayuda.
- La opción Acerca de muestra información sumaria sobre el programa.

Abrir un archivo de datos

• Para visualizar una lista de archivos de datos FAOSTAT TS:

- ir al menú Archivo
- seleccionar Abrir

Todos los archivos de datos FAOSTAT TS son visualizados en el directorio en curso. Inicialmen-

te sólo SOFA96 será presente. Otros archivos de datos FAOSTAT. PC versión 3.0 pueden ser utilizados con FAOSTAT TS.

- Utilizar las teclas de flechas para realzar el nombre del archivo que se desea visualizar y pulsar <RETORNO> para seleccionarlo. Los archivos son mostrados con la fecha de su última revisión. Se puede también realzar la opción deseada tecleando las primeras letras del nombre del archivo. El texto que se está buscando aparecerá abajo a la izquierda de la lista.

- Se puede cambiar la unidad y el directorio de datos por omisión desde la lista de archivos, seleccionando el directorio o la unidad deseados.

Cuando el archivo en curso de datos resulta abierto, al cargar un nuevo archivo, TS regresará a sus valores por omisión (tendencia temporal, ninguna línea de tendencia, ninguna unidad o escalar especificados por el usuario). Se puede cargar sólo un archivo a la vez.

Una vez seleccionado un archivo, todas las opciones de los menús serán activadas.

Seleccionar una serie de datos

- Utilizar el menú Datos para seleccionar o modificar una serie de datos o para ajustar una tendencia estadística.

- Seleccionar una serie de datos eligiendo el nombre del país y un elemento de datos desde los menús desplegados. La primera opción visualiza una lista de nombres de países, la segunda opción visualiza una lista de nombres de registros de datos y la tercera visualiza una lista de nombres de elementos de datos.

Escribiendo las primeras letras de un nombre en una lista, la barra de selección del menú brincaré al nombre concordante. Por ejemplo:

- escribir NUE para saltar a Nueva Zelandia (si es disponible)
- pulsar <RETORNO> para seleccionar el nombre realzado

Visualización de gráficos y opciones gráficas

El menú Gráficos permite visualizar datos en forma de diagrama. Se pueden visualizar tendencias temporales y perfiles de tabla o columna. Las op-

ciones bajo el menú Gráficos cambian la serie de datos mostrados y también su presentación visual.

Por ejemplo, para mostrar un trazo de los datos seleccionados:

- ir al menú Gráficos
- seleccionar Visualizar

Muchas opciones para modificar, guardar o imprimir un gráfico son disponibles solamente mientras un gráfico esté en la pantalla. Recuerde utilizar la tecla de ayuda <F1> para obtener un sumario de las opciones.

Funciones gráficas. Cuando se visualiza un gráfico se dispone de varias opciones:

- Pulsar <ESC> para salir del gráfico y regresar al menú principal.

- Pulsar <F1> para ayuda acerca de las funciones gráficas. En la ventana de ayuda están enlistadas las diferentes opciones disponibles mientras un gráfico está en la pantalla. Es necesario salir de la ventana de ayuda antes de poder efectuar una selección.

- Pulsar las teclas de flechas o <RePág/AvPág> para cambiar las series visualizadas.

- La tecla <+> permite añadir hasta otras tres series a la que se encuentra visualizada. Pulsar la tecla <-> para quitar una serie. Esta es la manera para crear diagramas multilinea:

- visualizar una serie inicial
- pulsar la tecla <+> para añadir series subsecuentes al diagrama

- Pulsar A para visualizar una tabla de datos de ejes con estadísticas. Pulsar T para mostrar una tabla de datos de tendencia ajustados, residuales y estadísticas de ajuste (si una línea de tendencia es seleccionada, ver abajo).

- La tecla <INS> permite insertar texto directamente en el gráfico. Mientras se introduce el texto, pulsar <F1> para obtener ayuda sobre las opciones de texto. Se pueden escribir textos de formato pequeños o grandes, horizontales o verticales.

- Para imprimir un gráfico, pulsar P y seleccionar la impresora deseada desde el menú. La impresión obtenida de esta manera es solamente una copia bruta de lo que se ve en la pantalla, de modo que la calidad es limitada.

- Para guardar un gráfico a imprimir o visualizar sucesivamente, pulsar S. La imagen del gráfico será guardada en el formato común bitmap PCX. Se puede usar el programa PRINTPCX u otro, para ver o imprimir más tarde imágenes múltiples. PRINTPCX también permite convertir imágenes de colores PCX en imágenes blanco y negro, adaptables para incluirse en un documento de procesador de texto.

Ajustar líneas de tendencia

- Para adaptar una función estadística a una serie de datos, seleccionar Ajuste desde el menú Datos. Las opciones que se hallan bajo Ajuste permiten seleccionar el tipo de función, los límites de datos del año para incluir en el ajuste y un año de proyección final para una previsión estadística.

- Ajustando una línea de tendencia (seleccionando las opciones bajo Ajuste), con una proyección (eligiendo Proyección bajo Ajuste), se puede trazar una previsión estadística. Usar la tecla <+> para añadir una nueva serie de datos al gráfico, lo que se puede hacer tocando sólo pocas teclas.

Trazar perfiles

- Las opciones bajo el menú Gráficos permiten cambiar el período de años o el estilo del diagrama gráfico (eligiendo Límites y Estilo, respectivamente), o cambiar desde una tendencia de tiempo a un perfil de datos de tabla o columna (Punto de vista). La opción Punto de vista es una medida fácil para comparar datos de un año particular.

Punto de vista

- Si se quiere cambiar desde la visualización de una serie temporal al diagrama de un perfil de datos por país o ítem para un año dado, seleccionar Punto de vista en el menú Gráficos. Seleccionar Visualizar en el menú Gráficos, y el perfil será trazado. La visualización del perfil inicial es la del último año de datos históricos. Para cambiar el año, usar las teclas de flechas (↑ ↓). Pulsar <F1> para ayuda.

- Para un perfil de país o de ítem (perfil de datos con referencia a varios países o ítems) se puede elegir las tablas a visualizar o dejar a FAOSTAT TS seleccionar los elementos más altos y ponerlos en

orden. Sólo pueden aparecer 50 elementos en cada perfil.

Seleccionando Elementos más altos, en lugar de Elementos seleccionados, FAOSTAT TS pondrá en orden los valores en el archivo y visualizará un rango de valores de tabla o columna.

Visualizar tablas

- El menú Tablas permite observar los datos en un formato tabular y definir subseries de tablas que pueden ser guardadas y exportadas en otros paquetes de programas:

- ir al menú Tablas
- seleccionar Hojear datos para ver tablas de datos desde el archivo en curso.

- Durante la visualización de tablas, una barra de ayuda aparece abajo de la pantalla. Pulsar <RePág/AvPág> para cambiar la tabla visualizada o pulsar <ALT>+1, o <ALT>+2 para elegir una tabla de la lista. Usar las teclas de flechas (↑ ↓) para desplazarse de columnas y renglones.

Serie de datos

- La opción Datos de ejes, bajo el menú Tablas visualiza las últimas series de datos seleccionados, incluyendo estadísticas sumarias. Esta es la serie usada para trazar un gráfico. Para cambiar las series se debe hacer una nueva selección desde el menú Datos.

- La pantalla Datos de ejes puede también ser visualizada mientras se esté en un gráfico pulsando la letra A. Si más de una serie ha sido trazada, sólo es mostrada la última. El período de años usado para la serie y la estadística puede ser ajustado por medio de la opción Límites bajo el menú Gráficos.

- Para visualizar una lista de perfiles de tabla o columna y estadísticas, seleccionar Punto de vista en Gráficos. Se puede ver rápidamente una lista de tablas con los valores más grandes (por ejemplo, países con el más alto consumo de productos alimenticios) eligiendo un perfil de tabla desde Punto de vista y seleccionando la opción Elementos más altos. Entonces seleccionar Datos de ejes en el menú Tablas para visualizar la lista, o elegir Visualizar en el menú Gráficos para trazar un diagrama.

Datos de tendencia

• Si la opción Ajuste ha sido seleccionada (en el menú Datos) para una tendencia de tiempo, entonces los valores que componen la tendencia pueden ser visualizados con la opción Datos de tendencia. Estadísticas sumarias para la serie original y para la tendencia como también para los valores residuales (tendencia menos el original) son incluidos. Se puede desplazar en la lista con las teclas de flechas, así como pasar entre los datos de ejes y de tendencia con la ayuda de las teclas A y T.

Exportar datos

• La opción Exportar bajo el menú Archivo permite exportar datos FAOSTAT TS en otros formatos de archivos o crear tablas personalizadas para ser visualizadas o impresas. Seleccionando Exportar, se brincarà a otra serie de menús.

• Para seleccionar las tablas y las columnas que se quieran visualizar o guardar, ir al menú Datos. Se debe marcar la opción deseada con la tecla <+>. Para borrar rápidamente las elecciones hechas, elegir Restablecer marcas.

• Para ajustar, visualizar, guardar o imprimir datos ir a las opciones bajo Exportar (en el menú Archivo):

- *Cuadro FAO*: Crea un cuadro con datos de los últimos cuatro años disponibles.
- *Ver*: Despliega un archivo de texto temporal de los datos seleccionados. Es una manera conveniente para ver una subserie de tablas y columnas en un archivo FAOSTAT TS, y puede ser también utilizado para observar los efectos de las selecciones Orientación o Diseño y antes de usar la opción Guardar o Imprimir.
- *Guardar*: Visualiza una lista de formatos de archivo para permitir guardar los datos elegidos en un archivo. El programa preguntará un nombre para dar al archivo. Si se necesita exportar datos FAOSTAT TS que serán usados con otros programas, utilizar esta opción del menú. Las elecciones de formato WK1 y DBF no son afectadas por las opciones Diseño (ver abajo).
- *Imprimir*: Imprime las selecciones corrientes de tablas y columnas. Muchas impresoras no pueden imprimir más de cinco columnas de datos

FAOSTAT TS. Seleccionar Ver para controlar el ancho de la tabla antes de imprimir.

- *Diseño*: Permite visualizar los diferentes años en horizontal (renglones) o en vertical (columnas). El valor por omisión es columnas.

• Para regresar al menú principal FAOSTAT TS o para borrar las selecciones y crear más tablas, ir a la opción Intro.

Hacer notas

• Para leer o editar información de texto en el archivo de datos en curso, seleccionar Notas en el menú Archivo. Se puede también llamar la ventana de notas pulsando <ALT>+N en cualquiera de los menús. La opción Notas permite leer o editar textos asociados con el archivo de datos.

Ambiente de DOS y salir

La opción Ambiente de DOS bajo el menú Archivo regresa temporalmente al ambiente DOS pero siempre mantiene FAOSTAT TS en la memoria. Esta no es la manera normal para salir del programa. Resulta muy útil si es necesario ejecutar un comando DOS y se quiere regresar pronto al mismo archivo de datos. El archivo de datos mismo es puesto afuera de la memoria y cargado otra vez al regresar, así que los valores por omisión permanecen efectivos.

Salida de FAOSTAT TS

• Para salir de FAOSTAT TS:

- ir al menú Archivo
- seleccionar Salir

Las combinaciones de teclas <ALT>+X o <ALT>+Q son los atajos para salir del programa desde la mayoría de las pantallas.



WHERE TO PURCHASE FAO PUBLICATIONS LOCALLY
POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE LA FAO
PUNTOS DE VENTA DE PUBLICACIONES DE LA FAO

• **ANGOLA**

Empresa Nacional do Disco e de Publicações, ENDIPU-U.E.E.
Rua Cílio da Conceição Séva, N.º 7
C.P. N.º 1314-C
Luanda

• **ARGENTINA**

Librería Agropecuaria
Pasteur 743
1028 Buenos Aires
Oficina del Libro Internacional
Abern 40
1062 Buenos Aires

• **AUSTRALIA**

Hunter Publications
P.O. Box 404
Abbotsford, Vic. 3067

• **AUSTRIA**

Gerold Buch & Co.
Weihburggasse 26
1010 Vienna

• **BANGLADESH**

Association of Development
Agencies in Bangladesh
House No. 1/3, Block F, Lalmatia
Dhaka 1207

• **BELGIQUE**

M. J. De Lannoy
202, avenue du Roi
1060 Bruxelles
CCP 000-080899-13

• **BOLIVIA**

Los Amigos del Libro
Perú 3712, Casilla 430
Cochabamba
Mercado 1315, La Paz

• **BOTSWANA**

Botswana Books (Pty) Ltd.
P.O. Box 1532
Gaborone

• **BRAZIL**

Fundação Getúlio Vargas
Praça do Sotago 130, C.P. 9052
Rio de Janeiro
Núcleo Editora da
Universidade Federal Fluminense
Rua Miguel de Frias 9
Icaraí-Niterói
24 220-000 Rio de Janeiro
Editora da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul
Av. João Pessoa 415
Baixo Cidade Baixa
90 040-000 Porto Alegre/RS
Book Master Livraria
Rua do Castelo 311 s. 118/119
20031-001 Caxias
Rio de Janeiro

• **CANADA**

Le Diffuseur Gilles Vermette Inc.
C.P. 85, 151, av. de Montagne
Beauportville, Québec J4B 5E6

• **UNIPUB**

4611F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391 (USA)
Toll-free 800 233-0504 (Canada)

• **CHILE**

Librería - Oficina Regional FAO
Calle Bandera 130, 8.º Piso
Casilla 10095, Santiago-Centro
Tel. 699 1005
Fax 696 1121-596 1124
Universitaria Textolibros Ltda.
Avda. L. Bernardo O'Higgins 1090
Santiago

• **COLOMBIA**

Banco Ganadero
Revista Carta Ganadera
Carrera 9ª N.º 72-21, Piso 5
Bogotá D.E.
Tel. 217 0100

• **CONGO**

Office national des librairies populaires
B.P. 577
Brazzaville

• **COSTA RICA**

Librería Lehmann S.A.
Av. Central
Apartado 10011
San José

• **CÔTE D'IVOIRE**

CEDA
04 B.P. 541
Abidjan 04

• **CUBA**

Ediciones Cubanas, Empresa de
Comercio Exterior de Publicaciones
Obispo 461, Apartado 605
La Habana

• **CZECH REPUBLIC**

Arta Pegas Press Ltd
Import of Periodicals
Palác Metro, P.O. Box 625
Národní 25, 111 21 Praha 1

• **DENMARK**

Munksgaard, Book and
Subscription Service
P.O. Box 2148
DK 1016 Copenhagen K.
Tel. 4533126570
Fax 4533109387

• **DOMINICAN REPUBLIC**

CUESTA - Centro del libro
Av. 27 de Febrero, esq. A. Lincoln
Centro Comercial Nacional
Apartado 1241
Santo Domingo
• **ECUADOR**
Libri Mundi, Librería Internacional
Juan León Mera 851
Apartado Postal 3029
Quito

• **EGYPT**

The Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo

• **ESPAÑA**

Mundi Prensa Libros S.A.
Castelló 37
28001 Madrid
Tel. 431 3399
Fax 575 3998
Librería Agrícola
Fernando VI 2
28004 Madrid
Librería Internacional AEDO's
Consejo de Centro 391
08009 Barcelona
Tel. 301 8615
Fax 317 6141
Librería de la Generalitat
de Catalunya
Rambla dels Estudis 118
(Pisau Moja)
08002 Barcelona
Tel. (93) 302 6462
Fax (93) 302 1299

• **FINLAND**

Åsateeminen Kirjakauppa
P.O. Box 218
SF-00381 Helsinki

• **FRANCE**

Lavoisier
14, rue de Provençy
94236 Cachan Cedex
Editions A. Pedone
13, rue Soufflot
75005 Paris
Librairie du Commerce International
24, boulevard de l'Hôtel
75005 Paris

• **GERMANY**

Alexander Horn Internationale
Buchhandlung
Kirchgasse 22, Postfach 3040
D-65185 Wiesbaden
Uno Verlag
Popplendorfer Allee 55
D-53115 Bonn 1
S. Toeche-Mittler GmbH
Versandbuchhandlung
Hindenburgstrasse 33
D-64295 Darmstadt

• **GHANA**

SEDCO Publishing Ltd
Sedco House, Tabon Street
Off Ring Road Central, North Ridge
P.O. Box 2051
Accra

• **GUYANA**

Guyana National Trading
Corporation Ltd
45-47 Water Street, P.O. Box 308
Georgetown

• **HAITI**

Librairie -A la Caravelle-
26, rue Simone Fol, S.P. 111
Port-au-Prince

• **HONDURAS**

Escuela Agrícola Panamericana,
Librería RTAC
El Zamorano, Apartado 93
Tegucigalpa
Oficina de la Escuela Agrícola
Panamericana en Tegucigalpa
Bvd. Morazan, Apts. Glapton
Apartado 93
Tegucigalpa

• **HUNGARY**

Librotrade Kft.
P.O. Box 126
H-1656 Budapest

• **INDIA**

EWP Affiliated East-West Press
PVT, Ltd
G-116, Ansari Road, Darya Gani
New Delhi 110 002
Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House, New Delhi 110 001
17 Park Street, Calcutta 700 016
Oxford Subscription Agency
Institute for Development
Education
1 Anandya Ave., Kibbutz
Madras 600 010
Periodical Expert Book Agency
D-42, Vivek Vihar, Delhi 110095

• **IRAN**

The FAO Bureau, International and
Regional Specialized
Organizations Affairs
Ministry of Agriculture of the Islamic
Republic of Iran
Keshvarz Blvd, M.C.A., 17th floor
Tehran

• **IRELAND**

Publications Section
Government Stationery Office
4-5 Harcourt Road
Dublin 2

• **ISRAEL**

R.O.Y. International
P.O. Box 13056
Tel Aviv 61130

• **ITALY**

Libreria Scientifica Dott. Lucio de
Biasio "Aelou"
Via Cornelli 6
20146 Milano
Libreria Concessionaria Sansoni
S.p.A. "Licosa"
Via Duca di Calabria 1/1
50125 Firenze



**WHERE TO PURCHASE FAO PUBLICATIONS LOCALLY
POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE LA FAO
PUNTOS DE VENTA DE PUBLICACIONES DE LA FAO**

FAO Bookshop
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma
Tel: 52255688
Fax: 52255155
E-mail: publications-sales@fao.org

JAPAN
Far Eastern Booksellers
(Kyokuto Shoten Ltd)
12 Kanda-Jimbocho 2 chome
Chiyoda-ku - P.O. Box 72
Tokyo 101-91
Maruzen Company Ltd
P.O. Box 5050
Tokyo International 100-31

KENYA
Text Book Centre Ltd
Kijabe Street, P.O. Box 47540
Nairobi

LUXEMBOURG
M.J. De Landuyt
202, avenue du Roi
1060 Brussels (Belgium)

MALAYSIA
Electronic products only:
Southbound
Sindiran Berhad Publishers
8 College Square
01250 Penang

MALI
Librairie Traore
Rue Soundjata Keita X 115
B.P. 3243
Bamako

MAROC
La Librairie Internationale
70 Rue Tascoute
B.P. 302 (RP)
Rabat
Tel: (07) 79-86-61

MEXICO
Libreria, Universidad Autónoma
de Chapingo
56200 Chapingo
Libros y Editoriales S.A.
Av. Progreso N° 202-1° Piso A
Apdo. Postal 18502, Col. Escandón
11800 México D.F.

NETHERLANDS
Roodveldt Import b.v.
Brouwersgracht 288
1013 HG Amsterdam

NEW ZEALAND
Legislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington

NICARAGUA
Libreria MSPAMER
Costado Este Univ. Centroamericana
Apdo. Postal A-221
Managua

NIGERIA
University Bookshop (Nigeria) Ltd
University of Ife/Ibadan
Ibadan

NORWAY
Narvesen Info Center
Bertrand Narvesens vei 2
P.O. Box 6125, Etterstad
0602 Oslo 6
Tel: (+47) 22-57-33-60
Fax: (+47) 22-68-19-01

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65 Shahrah-e-Quaid e-Azam
P.O. Box 725, Lahore 3

PARAGUAY
Libreria INTERCONTINENTAL
Editores e Impresores S.R.L.
Caballero 270 c/Mat. Esmeralda
Asunción

PERU
INDEAR
Jedn Azumarac 375, Casita 4937
Lima 1

PHILIPPINES
International Bookstore Center (Phila)
Room 1703, Cityland 10
Condominium Cor. Ayala Avenue &
H.V. de la Costa Extension
Makati, Metro Manila

POLAND
Ars Polona
Kizkowskie Przedmiescie 7
00-950 Warsaw

PORTUGAL
Livraria Portugal,
Dias e Andrade Ltda.
Rua do Carmo 70-74, Apartado 2681
1117 Lisboa Codex

SINGAPORE
Select Books Pte Ltd
03-15 Tanglin Shopping Centre
19 Tanglin Road
Singapore 1024

SOMALIA
"Samater's"
P.O. Box 936
Mogadishu

SOUTH AFRICA
David Philip Publishers (Pty) Ltd
P.O. Box 23458
Claremont 7725
South Africa
Tel: Cape Town (021) 64-4136
Fax: Cape Town (021) 64-3356

SRI LANKA
M.D. Gunasena & Co. Ltd
217 Oicott Mawatha, P.O. Box 246
Colombo 11

SUISSE
Buchhandlung und Antiquariat
Heilmann & Co.
Käfiggasse 17
8001 Zurich
UN Bookshop
Paten des Nations
CH-1211 Genève 7
Van Diermen Editions Techniques
ADECO
Case Postale 465
CH-1211 Genève 19

SURINAME
Yaco b.v. in Suriname
Dorrestraat 26, P.O. Box 1841
Paramaribo

SWEDEN
Books and documents:
C.E. Fritzes
P.O. Box 16356
103 27 Stockholm
Subscriptions:
Vennergren-Williams AB
P.O. Box 30004
104 25 Stockholm

THAILAND
Sukspan Panit
Mansion 9, Rajdamnern Avenue
Bangkok

TOGO
Librairie du Bon Pasteur
B.P. 1184
Lomé

TUNISIE
Société tunisienne de diffusion
5, avenue de Carthage
Tunis

TURKEY
Kultur Yayinlari is - Turk Ltd SE.
Abulux Bulvarı N° 191, Kat. 21
Ankara
Bookshops in Istanbul and Izmir

UNITED KINGDOM
HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW9 3DF
Tel: (071) 873 9090 (orders)
(071) 873 0011 (inquiries)
Fax (071) 873 8463
and through HMSO Bookshops
Electronic products only:
Microinfo Ltd
P.O. Box 3, Omega Road, Aton
Hampshire GU34 2PG
Tel: (0420) 86848
Fax (0420) 89889

URUGUAY
Libreria Agropecuaria S.R.L.
Buenos Aires 335
Casilla 1755
Montevideo C.P. 11000

USA
Publications:
UNEPUB
4811/F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391
Toll-free 800 274-4888
Fax 301-459-0056

Periodicals:
Ebaco Subscription Services
P.O. Box 1431
Birmingham AL 35201-1431
Tel: (205)991-6600
Telex 78-2561
Fax: (205)991-1443

The Faxon Company Inc.
15 Southwest Park
Westwood MA 02090
Tel: 617-329-3350
Telex 95-1980
Cable FW Faxon Wood

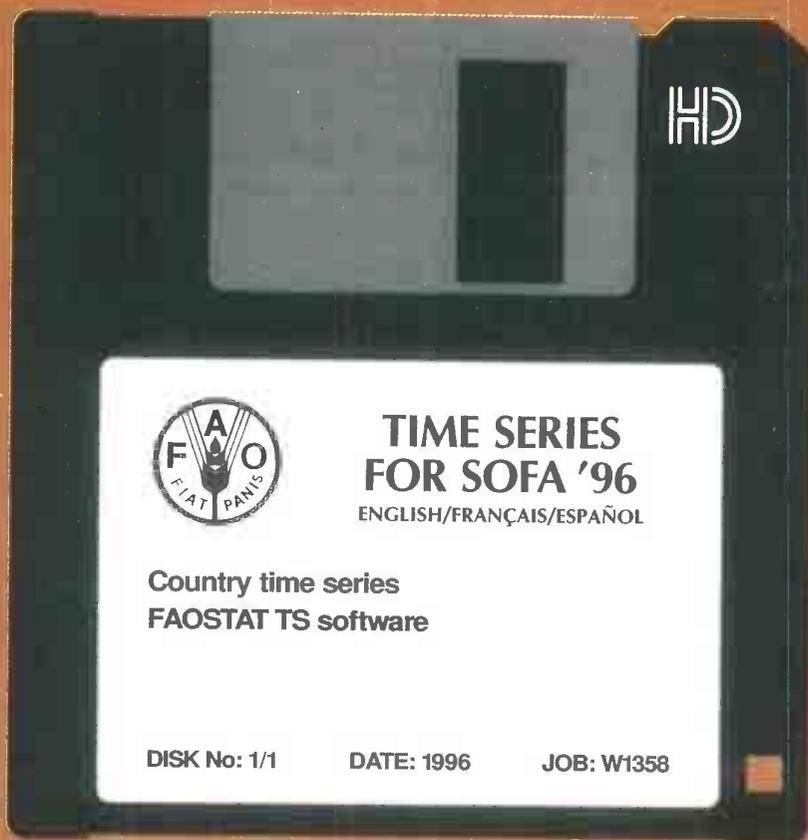
VENEZUELA
Tecn-Ciencia Libros S.A.
Tore Phelps-Mezzanina
Plaza Venezuela
Caracas
Tel: 782 8697781 9945761 9954
Tamanaco Libros Técnicos S.R.L.
Centro Comercial Ciudad Tamanaco
Nivel C-2
Caracas
Tel: 261 3344/261 3335/959 0018
Tecn-Ciencia Libros, S.A.
Centro Comercial, Shopping Center
Av. Andrés Bello, Urb. El Prebo
Valencia, Ed. Carabobo
Tel: 222 724

Fudeco, Librería
Avenida Libertador-Este
Ed. Fudeco, Apartado 254
Barrunmeto C.P. 3002, Ed. Lara
Tel: (051) 538 022
Fax: (051) 544 394
Telex (051) 513 14 FUDECO VC
Fundación La Era Agrícola
Calle 31 Junin Ota
Coromoto 5-48 Apartado 456
Mérida
Librería FAGRO
Universidad Central de Venezuela (UCV)
Maracay

ZIMBABWE
Grassroots Books
100 Jason Moyo Avenue
P.O. Box A 267, Avondale
Harare
61a Fort Street
Subway

Other countries / Autres pays / Otros países
Distribution and Sales Section
Publications Division, FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italy
Tel: (39-6) 5201
Fax: (39-6) 5203152
Telex: 429826/529836/0101 FAO I
E-mail: publications-sales@fao.org

Contiene un disquete de computadora
Instrucciones para su uso: páginas 326-330



El estado mundial de la agricultura y la alimentación es el informe anual de la FAO sobre los acontecimientos recientes que han tenido repercusión en la agricultura mundial. Además de presentar hechos y cifras relativos a la situación agrícola mundial y un examen del entorno económico en que se inserta la agricultura, en el presente volumen se estudian cuatro temas específicos: la agricultura urbana; la amenaza de la desertificación; la tecnología de la información y la agricultura, y los servicios de apoyo a la agricultura.

En el Análisis por regiones se plantean las tendencias y problemas que revisten importancia para la agricultura de las regiones de países en desarrollo, con especial atención a Burkina Faso, Colombia, Pakistán y los Territorios Palestinos. Se presenta también una visión de conjunto de la evolución y del proceso de reforma de las antiguas economías de planificación centralizada de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética, junto con secciones monográficas sobre Belarús y la República de Moldova. El capítulo sobre regiones de países desarrollados contiene una exposición sobre la legislación agraria de los Estados Unidos.

El capítulo especial de la presente edición está dedicado a los aspectos macroeconómicos que representa el logro de la seguridad alimentaria. Además de explorar las políticas constitutivas del entorno macroeconómico que condicionan la seguridad alimentaria, se estudian los factores y políticas que contribuyen al crecimiento económico global y a la seguridad alimentaria, y se deducen sus repercusiones para las economías urbana y rural.

En disquete se ofrece una serie cronológica (en español, francés e inglés) de datos sobre la agricultura, la pesca y la silvicultura en unos 150 países, agrupaciones de países y regiones. El programa FAOSTAT TS facilita la representación gráfica y el análisis.

ISBN 92-5-303858-6

ISSN 0251-1371



9 789253 038589

P-70

W1358S/1/10.96/2000