

Enero de 2004



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

28ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 a 30 de abril de 2004

SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN: CINCO AÑOS DESPUÉS: DIMENSIONES REGIONALES

I. Introducción

1. El presente documento facilita un resumen de las principales iniciativas de seguimiento adoptadas a escala regional y subregional con el fin de aplicar el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Para la próxima Conferencia Regional, en 2006, todos los países deberían encontrarse a mitad de camino para lograr el objetivo de la CMA de disminuir a la mitad el número de subnutridos para el año 2015. Por tanto, la Conferencia Regional de 2004 ofrece una excelente oportunidad para la reflexión colectiva sobre los avances realizados hasta la fecha. La finalidad principal del presente documento es destacar las necesidades, las oportunidades y las deficiencias específicas de la Región. Este examen se está llevando a cabo para exponer, informar, motivar, consultar y buscar asesoramiento sobre los éxitos y los obstáculos de todos los programas existentes destinados a reducir el hambre.
2. La existencia del hambre en un mundo de abundancia no es solo un escándalo moral, sino que se revela además corta de miras desde un punto de vista económico: los hambrientos son malos trabajadores; aprenden poco (si es que van a la escuela) están expuestos a enfermedades y mueren jóvenes. El hambre también se transmite a través de las generaciones, ya que las madres subnutridas dan a luz niños con deficiencia de peso cuyo potencial de actividad mental y física resulta deteriorado. La productividad de los individuos y el crecimiento de las naciones enteras se ven gravemente comprometidos por el hambre generalizada. Por tanto, la erradicación del hambre va en el interés propio de cada país.
3. Es posible lograr un rápido avance en la disminución de la incidencia del hambre crónica en los países en desarrollo si se moviliza la voluntad política. Se necesita un planteamiento de doble vía, que combine el fomento de un crecimiento agrícola de respuesta rápida, dirigido por pequeños agricultores, con programas específicos para garantizar que los hambrientos que no tienen ni la capacidad de producir sus propios alimentos ni los recursos para adquirirlos puedan tener acceso a suministros adecuados. Tales planteamientos se refuerzan mutuamente, ya que los programas establecidos para incrementar un acceso directo e inmediato a los alimentos ofrecen

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

nuevas salidas para una mayor producción. Los países que han seguido este planteamiento están apreciando sus beneficios.

Actuación comparativa de las regiones en la consecución del objetivo de la CMA

4. A escala mundial, la última estimación indica que 798 millones de personas se encontraban subnutridas en el bienio 1999-2001 en el mundo en desarrollo y representan una disminución de solo 19 millones desde el bienio 1990-92, el periodo de referencia utilizado en la CMA. Por tanto, la disminución media anual desde la Cumbre solo ha sido de 2,1 millones, muy por debajo del nivel requerido para alcanzar el objetivo de la CMA. Esto significa que el avance tendría que acelerarse ahora a 26 millones al año, casi 12 veces la actual tasa de reducción, para alcanzar tal objetivo.

5. Pero hay unos pocos países que han progresado en la reducción del número de subnutridos. Solo China alcanzó una reducción de 58 millones desde 1990-92. Indonesia, Viet Nam, Tailandia, Ghana, Brasil y Perú lograron todos una reducción de 3 millones o más, ayudando a contrarrestar un incremento de 76 millones en 47 países donde el avance se ha detenido. Pero si se exceptúa a China y a estos seis países, el número de subnutridos en el resto del mundo en desarrollo se ha incrementado en 59 millones a partir del período de referencia de la CMA.

Perspectiva de la seguridad alimentaria mundial

6. El consumo alimentario¹, en kcal/cápita/día, es la variable clave que se utiliza para medir y evaluar la evolución de la situación alimentaria mundial. El mundo ha realizado un avance importante a la hora de incrementar el consumo de alimentos per cápita. Es posible que los niveles de consumo medio nacional de alimentos por persona se incrementen de 2680 kcal en 1997/99 a 2850 kcal en 2015 y se acerquen a las 3000 kcal para 2030 (cuadro 1). Esto supone que la proporción de población subnutrida en el conjunto de los países en desarrollo podría reducirse de los 776 millones en 1997/99 a los 610 millones en 2015 y a los 440 millones en 2030.

Consumo alimentario per cápita (kcal/cápita/día)

	1964/66	1974/76	1984/86	1997/99	2015	2030
Mundial	2 358	2 435	2 655	2 803	2 940	3 050
Países en desarrollo	2 054	2 152	2 450	2 681	2 850	2 980
África subsahariana	2 058	2 079	2 057	2 195	2 360	2 540
Cercano Oriente/África del Norte	2 290	2 591	2 953	3 006	3 090	3 170
América Latina y el Caribe	2 393	2 546	2 689	2 824	2 980	3 140
Asia meridional	2 017	1 986	2 205	2 404	2 700	2 900
Asia oriental	1 957	2 105	2 559	2 921	3 060	3 190
Países industrializados	2 947	3 065	3 206	3 380	3 440	3 500
Países en transición	3 222	3 385	3 379	2 906	3 060	3 180
1. Mundial, excl. países en transición	2 261	2 341	2 589	2 795	2 930	3 050
2. Países en desarrollo, excl. China	2 104	2 197	2 381	2 549	2 740	2 900
3. Asia oriental, excl. China	1 988	2 222	2 431	2 685	2 830	2 980
4. África subsahariana, excl. Nigeria	2 037	2 076	2 057	2 052	2 230	2 420

© FAO, Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030, p.30

¹ El término más correcto para esta variable sería «consumo nacional medio aparente de alimentos», puesto que los datos proceden de las hojas de balance alimentario nacionales y no de las encuestas sobre consumo alimentario.

7. La última evaluación de las Naciones Unidas sobre las perspectivas de la población mundial indica que la población mundial de 5 900 millones del promedio del trienio 1997/1999 posiblemente se incremente hasta los 7 200 millones en 2015 y hasta los 8 300 millones en 2030. Sin embargo, este incremento en cifras absolutas representa una disminución en el ritmo de crecimiento de la población mundial, que alcanzó un máximo en la segunda mitad del decenio de 1960, a un 2,04 por ciento anual y había disminuido a un 1,35 por ciento anual para la segunda mitad del decenio de 1990. Una disminución mayor lo llevará hasta el 1,1 por ciento en 2010-2015 y hasta el 0,8 por ciento en 2025-30. Prácticamente todos los incrementos cercanos al promedio de 70 millones de habitantes hasta el 2015 tendrán lugar en los países en desarrollo.

8. A pesar del bajo ritmo de avance en la reducción de las cifras absolutas de subnutridos, no debería infravalorarse la considerable mejora general que implican los datos proyectados. Cada vez más gente vivirá en países con niveles de consumo alimentario per cápita entre medianos y elevados. Por ejemplo, para 2015 el 81 por ciento de la población mundial vivirá en países con valores de esta variable superiores a las 2 700 kcal/cápita/día, por encima del 61 por ciento actual y del 33 por ciento a mediados del decenio de 1970. Quienes vivan en países con más de 3 000 kcal serán un 48 por ciento de la población mundial en 2015 y un 53 por ciento en 2030, por encima del 42 por ciento actual.

9. El número de países con una elevada incidencia de la subnutrición (más de un 25 por ciento de su población) y muy necesitados de intervenciones políticas internacionales se reducirá considerablemente: de 35 en 1997/99 a 22 en 2015 y solo a cinco en 2030. Ninguno se encontrará en la clase más populosa (población superior a 100 millones en 1997/1999). Supondrán una proporción cada vez más reducida de subnutridos, es decir, 72 millones de los 440 millones de 2030 (1997/99: 250 millones de los 776 millones).

10. Existe una fuerte correlación entre crecimiento económico y la reducción del hambre. Este efecto no se produce, por supuesto, automáticamente. Pero puede verse que países sin crecimiento económico o incluso con PIB decreciente fueron incapaces de reducir el número de malnutridos en sus países o hasta se encontraron con un aumento importante. Por tanto, las tasas de crecimiento económico de varios países que tienen bajos niveles de consumo alimentario y una incidencia importante de la subnutrición posiblemente no alcancen los requisitos para una importante reducción de la pobreza hasta 2015.

11. De acuerdo con la última evaluación del Banco Mundial para el período 2000-15, se espera que al crecimiento lento en los primeros cinco años del período de proyección siga un crecimiento más rápido en los diez años siguientes, 2005-15: por término medio se espera que alcance el 1,9 por ciento anual en términos de PIB per cápita. Se prevén tasas de crecimiento más elevadas para todas las regiones y grupos de países (especialmente la inversión del deterioro en las economías en transición) con la excepción del Asia oriental.

12. Los presupuestos de crecimiento económico exógeno utilizados aquí, junto con el crecimiento de la población, son los determinantes principales del consumo alimentario proyectado y, por tanto, de la incidencia de la subnutrición.

El porvenir

13. ¿Cuáles son los instrumentos y mecanismos más eficientes para cumplir los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)? A continuación se da una breve visión de algunas de las últimas intenciones:

- El *Programa de lucha contra el hambre* esboza un planteamiento de doble vía para reducir el número de hambrientos de forma rápida y sostenible. Facilitaría el acceso a los alimentos y proporcionaría un alivio inmediato a quienes se encuentran más desesperadamente necesitados. Canalizaría la inversión hacia la agricultura sostenible y el desarrollo rural, elevando la productividad, los ingresos y la esperanza en las zonas rurales del mundo en desarrollo, donde viven más de las tres cuartas partes de las

personas hambrientas y pobres del mundo. La propuesta también sugiere elementos clave de un marco político que maximice el impacto de estas inversiones induciendo aportaciones complementarias de inversión privada y permitiendo a los pobres y hambrientos la realización de su pleno potencial de desarrollo.

- El *derecho a una alimentación adecuada* que se reconoce en varios instrumentos de Derecho Internacional expresa el derecho de todos a un nivel de vida adecuado para sí y sus familias, incluyendo alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, y a la continua mejora de las condiciones de vida. El valor añadido por el planteamiento basado en los derechos es que detalla obligaciones y responsabilidades de todos los portadores de deberes. Proporciona a individuos y grupos un derecho ante el Estado y ante los Estados que actúan juntos para respetar, proteger y hacer realidad su acceso adecuado a la alimentación. El planteamiento basado en derechos también permite juzgar con mayor precisión qué medidas de política son necesarias o cuáles deberían evitarse.
- La *Alianza Internacional contra el Hambre*, como resultado de la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, reconoce «...la urgente necesidad de reforzar los esfuerzos de todos los asociados interesados a modo de alianza internacional contra el hambre, con miras al cumplimiento de los objetivos de la Cumbre de 1996». El objetivo de la alianza contra el hambre es sobre todo facilitar iniciativas a escala nacional y local a través de las cuales los pobres y los hambrientos puedan alcanzar la seguridad alimentaria de forma sostenible movilizand o la voluntad política, los conocimientos técnicos y los recursos financieros.
- El *Grupo de Acción sobre el Hambre*, como parte integrante del Proyecto del Milenio, busca elaborar un plan de aplicación que permita a todos los países en desarrollo reducir el número de personas hambrientas y malnutridas en 400 millones para 2015. El Grupo de Acción procurará recomendar programas que cumplan las siguientes seis directrices en un plazo trienal:
 - incrementar considerablemente la seguridad alimentaria de los agricultores en entornos de mayor riesgo y zonas remotas;
 - extender la propiedad y el control de los recursos naturales a familias y comunidades pobres;
 - mejorar los mercados de insumos y productos agrícolas, así como las relaciones comerciales para beneficiar a los pobres;
 - introducir programas de nutrición de ciclo de vida comunitario;
 - mejorar la prevención de hambrunas;
 - integrar las estrategias de reducción del hambre en las políticas nacionales.

II. Dimensiones regionales: desarrollo con reducción de la desigualdad

14. Crecimiento económico, eficiencia, competitividad e inserción en los mercados internacionales han sido los principales retos de las agendas de la mayoría de países latinoamericanos en los últimos 20 años. No obstante, esta búsqueda de inserción competitiva en los mercados se ha asociado con un estancamiento, cuando no incremento, de las grandes desigualdades en la Región.

15. La búsqueda de eficiencia económica llevó a la mayoría de países de América Latina a adoptar drásticos instrumentos de disciplina fiscal (con control o redirección del gasto público y reforma tributaria), privatizaciones, apertura y flexibilización de sus mercados. Estas reformas promoverían crecimiento sostenido, competitividad y, en última instancia, generarían desarrollo en aquellas zonas que hasta entonces se habían visto apartadas de los flujos productivos.

16. No obstante, la realidad social de la mayoría de los países de nuestra Región parece demostrar que muchos de los objetivos que pretendían obtener las reformas estructurales

conocidas como “el Consenso de Washington” no se lograron, especialmente los referidos a la distribución del ingreso y al crecimiento económico sostenido.

17. El acceso a la competitividad y crecimiento se ha desarrollado siguiendo un patrón creciente de disparidades sociales, sectoriales y territoriales. En este sentido, existe cada vez mayor consenso de que el marco estructural en el cual están inmersas nuestras economías dificulta la reducción de la iniquidad y del hambre².

Crecimiento económico

18. Se estima que el PIB regional en América Latina y el Caribe ha crecido un 1,5 por ciento en 2003, lo que representa una modesta recuperación después de la caída de 0,6 por ciento en 2002³, mientras este crecimiento económico moderado parece estar centrado en el sur del continente, las demás subregiones muestran un crecimiento dispar y moderado.

19. La producción agropecuaria ha mostrado un crecimiento relativo superior al de la economía en general. En un período de 14 años, ubicado entre los promedios trienales de 1985-87 y 1999-2001, el ritmo de crecimiento de la agricultura fue de alrededor del 2,5 por ciento (promedio anual) mientras que el de la economía total fue únicamente de -0,1 por ciento. Esto se explica porque ante el adverso entorno macroeconómico y la heterogeneidad productiva asociada a una elevada desigualdad social y de oportunidades, continúan los flujos migratorios desde el medio rural⁴, mientras el nivel de producción agroalimentaria se sigue elevando a consecuencia de la intensificación del capital aplicado a una agricultura polarizada.

20. Se procuró un sesgo exportador en la actividad agropecuaria regional a partir de la apertura comercial de los años noventa. Las exportaciones agrícolas regionales por persona activa rural manifestaron un crecimiento real del 2,8 por ciento entre 1985 y 2001. A la vez, en 2004 se espera que las exportaciones pasen a representar el 26 por ciento del PIB regional, en contraste con el 17 por ciento de 1998. Sin embargo, las distorsiones provocadas por los subsidios agrícolas de los países industrializados y la pérdida relativa de competitividad frente a terceros países, dio por resultado que la participación regional en el total mundial de las exportaciones agrícolas disminuyó de 14,8 por ciento en 1985 a 12,6 por ciento en 2001.

21. Por otra parte, los precios agrícolas han seguido cayendo. Durante todo el período 2000-2003 los precios de los productos básicos no petroleros estuvieron en torno a un 25% por debajo de los niveles que tenían en 1997³.

22. La deuda externa regional es superior al 40 por ciento del total del PIB; continúa la propensión a depender de los recursos externos para crecer, pero no se espera una afluencia extraordinaria de los mismos en el corto plazo hacia la Región.

23. En el lapso de 1998-2000, el conjunto de inversión extranjera directa (IED) dirigida a la actividad agroalimentaria en algunos países de la Región (suma agricultura e industria alimentaria) no rebasó el 4 por ciento del total de inversión extranjera y significó alrededor de 3 400 millones de dólares EE.UU. (1995=100)⁵.

² El punto 21 de la declaración final de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003) expone que “las reformas económicas estructurales llevadas a cabo con tanto sacrificio por nuestros pueblos y por nuestros gobiernos en muchos casos no han producido resultados suficientes sobre la disminución de las desigualdades y de la exclusión social, e incluso en algunos casos, han significado un retroceso o profundización de estos fenómenos”.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Situación y perspectivas 2003. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003”.

⁴ Hacia el exterior, o bien para insertarse en la economía informal urbana en el interior.

⁵ La IED hacia la región latinoamericana ha tenido una evolución a la baja constante desde el año 2000. Las crisis nacionales (Argentina, Uruguay, Venezuela) hicieron que los inversionistas se mostraran más reacios a asumir riesgos. El bajo crecimiento de la demanda estadounidense afectó la inversión en México, América Central y el Caribe, donde se concentran transnacionales basadas en la eficiencia de sus procesos productivos. El contexto global y regional perjudicó

24. El monto promedio del gasto público agropecuario y rural fue equivalente tan solo al 0,8 por ciento del PIB total y al 11 por ciento del PIB agropecuario en el lapso de 1998-2000. Como contraste, el gasto público agropecuario de los Estados Unidos en el mismo período representó el 20,9 por ciento de su PIB agropecuario.

25. Las remesas económicas de los emigrantes latinoamericanos han crecido de manera importante y son parcialmente un reflejo del estancamiento económico. En el lapso de 1998-2000, el monto total de las remesas fue alrededor de 16 400 millones de dólares EEUU (1995=100), es decir cinco veces el monto de la IED dirigida al sector agroalimentario. Ante la abrupta caída de la IED total en los últimos años, se agravó aun más esta situación; se estima que en 2002 la proporción de las remesas fue ligeramente inferior a la mitad de la IED e inclusive que en 2003 las remesas superaron el monto total de la IED regional.

26. Los cambios institucionales en las nuevas relaciones del Estado con respecto a la economía y la sociedad han llevado a la aparición de nuevos interlocutores sociales y económicos en la toma de decisiones sobre la actividad agropecuaria.

27. En este contexto, se ha presentado claramente una ampliación de intervención y relevancia de las tiendas de autoservicio en la distribución de alimentos en las ciudades⁶.

Estado del hambre a siete años de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación

28. Una de las explicaciones de la falta de avances en la lucha contra el hambre y el estancamiento de la pobreza es que el crecimiento económico emprendido por la Región ha sido insuficiente. Si bien parece claro que para reducir la pobreza es necesario el crecimiento económico, en América Latina aumentos del PIB per cápita se han dado paralelamente a la permanencia o incluso incremento de las desigualdades y de la pobreza.

29. A más de siete años desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los avances son insuficientes para lograr los resultados previstos en aquella oportunidad.

30. En América Latina y el Caribe cerca de 54 millones de personas se encuentran subnutridas (1999-2001), en contraste con los 59 millones de 1990-1992. Dentro de este escenario, sólo América del Sur y el Caribe han registrado un descenso en los últimos años, mientras que América Central y México han presenciado un aumento en el número de personas con déficit alimentario⁷.

31. La evolución de la pobreza en América Latina no es más alentadora. Si bien de 1990 a 2000 el porcentaje de la población afectada por la pobreza disminuyó, el número total de pobres en la Región ha seguido aumentando durante la última década. De 200 millones de personas en 1990 (48,3 por ciento) subió a 220 millones en 2002 (43,4 por ciento de la población), de los cuales 95 millones son indigentes (18,8 por ciento de la población). Para el 2003 las proyecciones indican aumentos adicionales, tanto en pobreza, como en indigencia: 225 millones de personas se

en menor medida a la IED en los países de la Comunidad Andina, en los que predomina el sector primario. Por último, la inestabilidad en los países del MERCOSUR hizo que perdieran su atractivo para las empresas transnacionales orientadas a la búsqueda de mercados (CEPAL, "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Informe 2002").

⁶ En 2001 se estima que 60 por ciento del comercio minorista fue efectuado por estos nuevos actores, en un promedio de 12 países (con un rango de 45 por ciento a 75 por ciento) de la Región. Estos nuevos agentes económicos influyen en la fijación de precios de los productos agropecuarios; promueven la normalización de calidad en productos diferenciados; intervienen en la regulación de los costos de distribución y desplazan a los sectores intermediarios tradicionales en las regiones y países.

⁷ El Cono Sur pasó de 42 millones (1990-1992) a 33 millones (1999-2001) de personas subnutridas, es decir 14 por ciento a 10 por ciento de la población; en el Caribe disminuyó de 7,9 a 7,8 millones de personas, 28 por ciento a 25 por ciento; en América Central aumentó de 5 a 7,5 millones de personas, 17 por ciento a 21 por ciento; en México pasó de 4,6 a 5,2 millones, ambos aproximadamente un 5 por ciento de su población. FAO, "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI) 2003".

encontrarían en situación de pobreza (43,9 por ciento de la población), de los que 100 millones serían indigentes (19,4 por ciento)⁸.

32. En términos proporcionales, la incidencia tanto de la pobreza como de la indigencia es mucho mayor en el medio rural que en el urbano. En las ciudades la pobreza afecta al 30 por ciento de la población y la indigencia al 9 por ciento. En cambio, más de la mitad de la población que vive en el campo es pobre (54 por ciento) y una tercera parte vive en la indigencia (31 por ciento). Además, este número tiende a mantenerse, constituyendo parte del núcleo de pobreza dura que obedece a razones estructurales⁹.

33. Con respecto a la distribución del ingreso, ya en el período 1990-1997 se había observado una gran inmovilidad de los indicadores e incluso una tendencia al deterioro en algunos países¹⁰. Algo similar se observa en el período más reciente (1999-2002), ya que diez de los once países analizados acusaron un estancamiento o bien un deterioro del índice de Gini¹¹.

34. No obstante, a pesar de que la incidencia de la pobreza e indigencia es superior en el medio rural, el número de pobres urbanos ha crecido aproximadamente un 25 por ciento desde el año 1980. La explicación principal es el desplazamiento de la pobreza hacia los sectores urbanos por la vía de la emigración; gran parte de los nuevos pobres urbanos de hoy, eran los pobres rurales de ayer.

Disparidades territoriales en América Latina

35. Los avances tecnológicos y las mejoras en transportes y telecomunicaciones han reducido el costo que hasta hace poco significaba la distancia. La apertura comercial y la disminución de la intervención estatal expone a los espacios regionales y locales a un mercado cada vez más competitivo. El éxito o fracaso dependerá en gran medida de la particular combinación de atributos que estas áreas presenten.

36. En este contexto, diferentes investigaciones¹² señalan cómo la distribución de la riqueza y del crecimiento económico en los últimos 20 años, en el ámbito mundial y particularmente en los países de América Latina, ha estado marcada por la permanencia y el frecuente incremento de las disparidades interregionales¹³.

37. Los flujos de crecimiento productivo y comercial de los últimos 20 años han favorecido las principales aglomeraciones urbanas y los principales corredores comerciales. Mientras las áreas rurales con concentración de sector agrícola, zonas aisladas o sin atributos competitivos para el nuevo contexto global, se han visto apartadas de las corrientes productivas y comerciales¹⁴.

38. Al mismo tiempo, las reformas descentralizadoras emprendidas en los países latinoamericanos han consistido frecuentemente en transferencia de nuevas responsabilidades más que en el traspaso de los medios o capacitación para fortalecer las instituciones. En consecuencia,

⁸ CEPAL, "Panorama social de América Latina 2002-2003".

⁹ Básicamente deficiencias en capital humano y social, de infraestructura y conexión con el medio urbano, así como incapacidad de las políticas públicas tradicionales para detonar procesos de desarrollo sostenible en el medio rural.

¹⁰ Uruguay y Honduras fueron los únicos casos en que se registraron mejoras distributivas destacables (superiores a 0,05 puntos del índice de Gini).

¹¹ México sería la única excepción, ya que el valor del índice habría disminuido 5,1%. Las cifras reafirman la enorme rigidez que caracteriza al grado de concentración del ingreso de los países de la Región. (CEPAL, "Panorama social de América Latina 2002-2003").

¹² Evidencia empírica de esto en: OCDE (2002) "Territorial indicators of socio- economic patterns and dynamics"; OCDE, DT/TDPC(2002)23; Rodríguez- Pose y Gill (2003) "Is there a global link between regional disparities and devolution" *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis, Department of Geography and Environment No. 79*, The London School of Economics, Febrero 2003; Silva Lira, I. (2003) "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina", ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local, Santiago de Chile.

¹³ Se entiende por disparidades inter- regionales las existentes entre espacios sub- nacionales, al interior de un país.

¹⁴ Markusen, A. y Campolina Diniz, C. (2003) "La disparidad en la competencia de las regiones latinoamericanas: oportunidades y limitaciones".

los beneficios de las transferencias parecen haber sido captados mayoritariamente por las regiones y localidades más desarrollados.

39. En definitiva, las regiones o localidades rurales parecen haber sido las que han tenido mayores dificultades para insertarse en los nuevos estilos de desarrollo. El proceso de reformas transformó el aparato estatal y parte de sus subsidios; se redujo sustancialmente la asistencia técnica y el acceso a créditos, imprescindible para el pequeño agricultor, se limitó severamente; y los precios de los insumos para la agricultura aumentaron vertiginosamente. Por su parte, los precios de los productos agrícolas expresaron en general una tendencia a la baja y las ventajas que podrían existir con la liberalización comercial se ven superadas por las enormes subvenciones que recibe el sector agrícola de algunos países desarrollados.

40. El contexto de disparidades en la Región quedaría pues definido de la siguiente manera: desigualdades territoriales, por la concentración del crecimiento y atracción del capital en las áreas más competitivas; desigualdades sectoriales, porque la competitividad parece estar reñida con segmentos del sector rural y con algunas actividades agrícolas; y desigualdades sociales, como resultado de lo anterior y de la importancia creciente que adquieren conocimiento, educación y avances tecnológicos.

41. Si bien la solución no está en un regreso a los viejos modelos proteccionistas, parece claro también que desarrollo y crecimiento de ningún modo se podrán lograr bajo los esquemas actuales de desigualdad y pobreza.

42. La transferencia de capacidades humanas, sociales e institucionales hacia las regiones, sectores y población rezagados es indispensable si se quiere lograr desarrollo y estabilidad sostenible para el conjunto de América Latina.

El difícil camino de la agricultura familiar

43. Es necesario reconocer el rasgo fundamental de la agricultura en la Región: en la mayoría de los países convive una mayoría de pequeños productores cuya actividad principal es la subsistencia, con una minoría de grandes productores fuertemente competitivos.

44. También es necesario constatar que, antes de las reformas estructurales, el sector agrícola se encontraba caracterizado por una fuerte intervención del Estado. Con las reformas y la liberalización económica, el Estado se retiró y el sector rural perdió una de las principales fuentes de financiamiento¹⁵, particularmente para los pequeños y medianos productores.

45. En este contexto, las transformaciones estructurales han situado a la mayoría de los pequeños productores agropecuarios y forestales de la Región en una difícil situación que ha limitado su desempeño competitivo, incluso arriesgando su supervivencia.

46. La agricultura familiar tiene los siguientes límites competitivos: propiedades de tamaño reducido y usualmente en zonas degradadas altamente expuestas a daños por desastres climáticos y con difícil acceso al riego; deficiente comunicación con los centros urbanos; inventario de capital (equipos, herramientas y animales) muy limitado; dependencia de la mano de obra personal y familiar; bajo acceso a la educación y al conocimiento tecnológico.

47. Todos estos condicionantes, unidos al bajo índice de asociación, a un debilitado tejido social en las comunidades en las que los pequeños productores están asentados, y a los efectos perniciosos que sobre su espíritu de autoestima y superación han dejado el rezago histórico y el asistencialismo paternalista, inhibe a estos productores a involucrarse en actividades más rentables pero por lo mismo más exigentes y riesgosas.

¹⁵ Dentro de su protagonismo el Estado impulsaba programas de mantenimiento de precios mínimos para fomentar la producción y la comercialización, cubría la demanda interna de insumos agrícolas y maquinaria a la vez que ofrecía crédito rural a tasas subsidiadas.

48. El acceso al crédito es otro de los cuellos de botella con los que se enfrentan los agricultores familiares. Por otro lado, de los créditos otorgados a pequeños productores, gran parte están destinados a cultivos de ciclo corto y muy pocos a inversiones para mejorar su competitividad.

49. Los pequeños productores, confrontan altos costos de transacción para obtener servicios e insumos y para comercializar sus productos, lo cual reduce sus márgenes de utilidad en relación a otros productores más grandes y con mayor capacidad operativa.

50. Asimismo, el intento por dar un mayor protagonismo al sector privado y al mercado en el sector agropecuario, conjuntamente con una mayor descentralización de las políticas de apoyo¹⁶, ha generado vacíos institucionales en la medida en que este cambio no ha sido acompañado a un ritmo semejante por el desarrollo de una nueva institucionalidad que dé certidumbre a los distintos actores sociales.

51. En este contexto, el sector privado no ha podido llenar satisfactoriamente todos los ámbitos de los cuales se retiró el Estado y, cuando lo ha hecho, ha sido a costos demasiado elevados para muchos productores.

52. En definitiva, la heterogeneidad productiva y social en el medio rural caracterizada por una minoría de grandes propietarios/productores con atributos que han facilitado su adaptación a las nuevas condiciones del mercado y que hoy en día los hace ser la punta de lanza de la inserción competitiva de la Región en el mundo, y una mayoría de pequeños productores sin los atributos competitivos para subsistir en el nuevo contexto global subraya de manera enfática la necesidad de implementar políticas públicas diferenciales por tipo de productor, de región y de sistemas productivos.

¿Hacia dónde vamos?

La necesidad de un acercamiento multidisciplinar al sector rural

53. La diferenciación entre lo urbano y lo rural se ha ido desdibujando y haciendo cada vez más permeable: un porcentaje creciente de los trabajadores agrícolas trabaja en el campo y vive en zonas urbanas. A su vez, el medio rural realiza cada vez más actividades no agrícolas (aproximadamente la mitad del ingreso de los hogares rurales en América Latina proviene de actividades diferentes a la agrícola).

54. El empleo no agrícola, representado principalmente por el trabajo en manufacturas y el sector de servicios, ofrece una vía de ingresos alternativa o complementaria al campo. A la vez, la diversificación de actividades reduce la vulnerabilidad de los habitantes rurales a las bajas de precio de los productos agrarios o a los choques climáticos.

55. No obstante, la posibilidad de empleo no agrícola depende en gran parte de la cercanía y conexión del municipio o comunidad rural en cuestión con los centros urbanos, así como de las capacidades y atractivos de la localidad¹⁷. En este sentido, gran parte de las localidades más pobres y aisladas coincidirían con las que tienen menos posibilidades de llevar a cabo la pluriactividad como modo de escapar a la pobreza.

56. Muchas de las localidades menos desarrolladas suelen escoger el camino de la emigración para escapar a la pobreza. A pesar de la importancia sobresaliente que han adquirido las remesas en nuestros países (en algunos la segunda e incluso la primera fuente de ingresos), es necesario señalar que este proceso no ha generado un cambio estructural positivo en las comunidades de partida que las encamine hacia el desarrollo endógeno.

¹⁶ Orientadas a responder a proyectos locales de infraestructura y a prestar servicios a pequeños productores, con la participación activa de ONG y organizaciones de productores.

¹⁷ De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2002). "El desarrollo rural con una visión territorial". Ponencia presentada en el Seminario Internacional SAGARPA-IICA "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", Boca del Río, Veracruz, México.

57. Desde una perspectiva multidisciplinaria es importante apreciar las ventajas en el diseño de programas y políticas integrales de sustentarla a partir de los diversos instrumentos abiertos alrededor del derecho a la alimentación. En este ámbito es útil mencionar las recientes experiencias en Brasil, Argentina, Perú, México y Honduras.

La necesidad de permeabilidad de las políticas de desarrollo rural

58. Parece haber cada vez más reconocimiento de que en muchas ocasiones las políticas públicas aplicadas no tienen el efecto detonante esperado en cuanto a disminución del rezago económico y social. El aislamiento físico, social y cultural de las comunidades más necesitadas se traduce muchas veces en un aislamiento de los programas de desarrollo rural. Así, frecuentemente se ha descuidado el establecimiento de los adecuados eslabones de transmisión entre el ente oferente y las comunidades más aisladas y necesitadas.

59. Las razones por las cuales en ocasiones los programas o las políticas de desarrollo rural carecen de un impacto profundo y duradero son varias, pero entre ellas podríamos destacar las siguientes:

- una deficiente concepción de la heterogeneidad productiva, social y cultural que caracteriza a las sociedades rurales;
- las políticas no llegan o no son accesibles para las comunidades más pobres;
- carencia de una adecuada orientación regional y local de dichas políticas;
- descoordinación entre las distintas instituciones oferentes y entre las distintas políticas que afectan a lo rural; y
- falta de continuidad en la aplicación de políticas.

60. Frente a las políticas asistencialistas del pasado surgen hoy líneas de acción encaminadas a transferir capacidades y poder de decisión a las comunidades con el propósito de que éstas se conviertan en gestoras de su propio desarrollo. Los nuevos enfoques se basan en desarrollar el carácter endógeno, sustentable y participativo de los programas de apoyo. Se busca premiar la asociación cooperativa, el esfuerzo y el carácter emprendedor.

61. No obstante, en muchas ocasiones no se ha enfatizado suficientemente que el salto de comunidad “asistida” y dependiente, a comunidad emprendedora no se da de la noche a la mañana: requiere de *procesos graduales y sostenidos a lo largo del tiempo*, de capitalización humana y social. El Programa de lucha contra el hambre que se ha venido perfilando como consecuencia de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después sugiere un conjunto de elementos claves para configurar un marco regulatorio que propicie estos propósitos.

La necesidad de un enfoque territorial, multidisciplinar e institucional de lo rural

62. Las políticas y programas de desarrollo rural necesitan no sólo ser conscientes del funcionamiento de mercados fragmentados y en ocasiones inexistentes, de asimetrías de la información sino también reconocer y adaptarse a la idiosincrasia de las comunidades con las que va a operar, a la especificidad de cada contexto y al propio marco institucional.

63. Así, resulta trascendental tomar en cuenta las particularidades de género (feminización creciente del campo, distintas necesidades y modos de operar de la mujer rural) o de la composición étnica de muchas de las comunidades rurales, así como las condiciones medioambientales, al establecer un programa o proyecto de desarrollo.

64. Tanto en la adaptación a la especificidad de la comunidad, como en la coordinación de la multidimensionalidad que la compone, el enfoque regional del desarrollo rural se vuelve esencial: tener un acercamiento territorial permite tomar en cuenta las particularidades, a la vez que integrar los diversos aspectos y procesos productivos que inciden en el desarrollo de una comunidad rural.

65. Para esto, la descentralización gradual a los entes locales y regionales resulta importante. No obstante, conviene prevenirse contra cualquier idea simplista que sobredimensione el papel de la descentralización.

66. Como se ha podido analizar en diversos estudios, en los procesos de descentralización la delegación de competencias no siempre ha ido acompañada de los medios para ejercerlas. En este sentido, la descentralización requeriría reservar a las instancias nacionales y regionales funciones de carácter normativo dentro de un papel equilibrador frente a las inherentes disparidades territoriales presentes hoy en América Latina.

67. La labor del gobierno central o regional parece necesaria para que las competencias transferidas no sean atrapadas por las élites locales o se disuelvan ante la ausencia de competencias locales.

68. Por ello, la participación de las comunidades también es trascendental. Cualquier estrategia efectiva de desarrollo rural deberá incorporar a los diversos actores sociales en los acuerdos que se estén gestionando, en las políticas que se estén implementando y en los impactos que se estén evaluando.

69. Además de participación, se necesita interacción entre los diversos agentes y grupos de interés involucrados en el desarrollo local. Dicha participación e interacción, para resultar operativa y representativa de la diversidad de los agentes sociales, requeriría sustentarse en un adecuado marco legal.

70. Participación e interacción, confianza y legalidad sólo se consiguen en un contexto de fortaleza institucional, en una estructura estable, regulada, coordinada de órganos representativos. Se trata de fortalecer a las instituciones frente a esquemas de discrecionalidad o poca transparencia informativa.

71. En la perspectiva de un desarrollo rural sostenible y equitativo se recomienda:

- *Fomentar la competitividad del productor rural*: aumentar el acceso a tierras, insumos y tecnología para la producción del minifundista; facilitar el crédito rural a través del fomento de cooperativas de ahorro, microfinanciamiento, instituciones formales e informales que se vinculen con el acceso a crédito del medio rural.
- *Generar políticas adaptadas a la multidimensionalidad del sector rural*: pasar de la atención centrada en el pequeño agricultor, a la familia rural amplia; del empleo agrícola, al multiempleo; de la producción agrícola, a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios. Fomentar y desarrollar los vínculos productivos del territorio rural con los centros urbanos y ciudades medias.
- *Crear los eslabones* para que la información y programas de apoyo lleguen a las comunidades y personas más marginadas.
- *Impulsar un desarrollo territorial que se adapte a las particularidades locales*, a la vez que integre y coordine las distintas políticas, niveles de gobierno, «entes oferentes» y multidisciplinariedad de lo rural.
- *Combinar descentralización* con el papel regulador y homogenizador del gobierno central (entre las diversas regiones) y regional (entre las diversas localidades).
- *Superar la antítesis entre mercado y Estado* a través del fortalecimiento institucional: participación, concertación social y alianzas entre los diversos agentes públicos y privados.
- *Impulsar las infraestructuras físicas* (básicas para la unión con núcleos urbanos y principales corredores productivos), pero también la educación, capital humano y social, para que todos puedan aprovechar las nuevas oportunidades que se generen.
- *Fomentar el espíritu emprendedor*, pero teniendo en cuenta que, en las comunidades más necesitadas, hay escalones previos para llegar a éste, como son la seguridad alimentaria o la capitalización humana y social.

72. Sin dejar de prestar atención a los sectores y regiones más competitivos, es necesario subrayar que la competitividad y el buen desempeño económico nacional y regional difícilmente se logran sin cohesión social. La iniquidad creciente, como resulta cada vez más patente, sólo puede llevar a acrecentar los conflictos sociales y la inestabilidad económica y política. Estas distorsiones son necesariamente enemigas de la competitividad y del progreso. De aquí la importancia que puede jugar en el ámbito mundial pero también regional, nacional y local la iniciativa impulsada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después en torno a una Alianza Mundial contra el Hambre.

73. En efecto, las metas fijadas por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación para reducir el hambre en el mundo, cuyo ritmo ha sido hasta el momento insatisfactorio, podrán ser cumplidas sólo a partir de acuerdos precisos y concretos entre todos los actores sociales que concurren al medio rural. La combinación de voluntad política, asistencia técnica, mercados competitivos y recursos canalizados al medio rural requerida para reducir hambre, pobreza y desigualdad no es producto espontáneo de determinismos, sino resultado manufacturado por la voluntad de hombres y mujeres.