

INT-0002

Taller CEPAL/FAO sobre Análisis y Diseño de la Política Económica en el Sector Agroalimentario

Lima, Perú, 6 al 9 de agosto de 1985

INFORME DEL TALLER



Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe



Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe

10

11

TALLER CEPAL/FAO SOBRE ANALISIS Y DISEÑO DE LA POLITICA
ECONOMICA EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

Lima, Perú, 6 al 9 de agosto de 1985



Comisión Económica para
América Latina y el Caribe



Oficina Regional de la FAO
para América Latina y el Caribe

INFORME DEL TALLER

Este Taller fue realizado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (JLAC) con el copatrocinio del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

INDICE

	<u>Página</u>
I. <u>Aspectos introductorios</u>	1
II. <u>Objetivos de la reunión</u>	1
1. Objetivo general	1
2. Objetivos específicos	2
III. <u>Documentos y materiales presentados</u>	2
1. Los documentos temáticos: breve descripción del contenido .	3
2. Los estudios de casos nacionales: esquema de su contenido .	9
IV. <u>Principales tópicos del debate</u>	12
1. Alcances sobre la situación presente	12
2. Alcances sobre aspectos de estrategia y política	13
3. Aspectos conceptuales y metodológicos	16
<u>Anexo 1</u> : Lista de participantes	19
<u>Anexo 2</u> : Temario y documentos presentados	23

I. Aspectos introductorios

Organización

El Taller de trabajo sobre Análisis y Diseño de la Política Económica en el Sector Agroalimentario se llevó a cabo en la sede del Instituto de Estudios Peruanos, copatrocinante del evento, entre los días 6 y 9 de agosto de 1985. Cabe destacar que la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLAC) decidió reforzar esta actividad de la División Conjunta asignando recursos tanto humanos como financieros que fueron decisivos para la realización del Taller. Participaron en él 27 expertos de ocho países invitados por la FAO a título personal, según lista incluida en el Anexo 1. Las deliberaciones se dividieron en dos bloques; el Bloque I estuvo referido a aspectos conceptuales del análisis y diseño de la política alimentaria y el Bloque II al examen de la estructura y dinámica de algunos sistemas alimentarios nacionales. El Programa de Trabajo y la Lista de documentos presentados aparecen en el Anexo 2.

Ceremonia inaugural y dirección de los debates

En la ceremonia inaugural hicieron uso de la palabra el señor Gerd Behrend, Representante Residente de la FAO en Perú, y el señor Julio Cotler, Director del Instituto de Estudios Peruanos. El primero de los oradores junto con expresar la importancia que el tema de la política alimentaria tenía para la FAO y agradecer el copatrocinio del Instituto de Estudios Peruanos, hizo referencia a diversas resoluciones de la FAO relativas al tema de la seguridad alimentaria destacando, en particular, la aprobación en la XXII Conferencia de la Organización del concepto ampliado de seguridad alimentaria, que hace referencia tanto a los problemas de disponibilidad como a los problemas de acceso alimentario por los sectores más vulnerables.

El señor Julio Cotler, junto con dar la bienvenida a los participantes del Taller destacó la enorme importancia de la temática objeto del Taller y la particular fortuna de haber elegido como sede a Perú en un momento en que el programa del gobierno entrante, el tema de la seguridad alimentaria aparecería como uno de los principales objetivos estratégicos.

II. Objetivos de la reunión

1. Objetivo general

La reunión tuvo el doble propósito de abordar, por una parte, un conjunto de temas considerados relevantes en el análisis y diseño de las políticas económicas destinadas al logro de la seguridad alimentaria y de examinar, por otra parte, los rasgos principales de la estructura y funcionamiento de los sistemas alimentarios de los países del área andina. En relación al primer aspecto, se analizó la incidencia de diversas alternativas en materia de políticas de inserción externa, de selección tecnológica, de acceso alimentario y de desarrollo agroindustrial sobre la conformación y funcionamiento de los sistemas alimentarios.

En relación al segundo propósito, se examinó, para cada uno de los países del área, las características de los procesos de producción primaria, transformación agro-industrial, distribución y consumo de alimentos así como los lineamientos de posibles estrategias nacionales destinadas al logro de la seguridad alimentaria.

2. Objetivos específicos

- a) Examinar la estructura actual y el funcionamiento de los sistemas alimentarios de los países andinos,
- b) Realizar un análisis comparativo de la evolución y tendencias de los sistemas alimentarios de dichos países, destacando los problemas comunes y los específicos de cada uno de los casos nacionales estudiados.
- c) Examinar las relaciones entre los sistemas nacionales y el sistema alimentario mundial, destacando aquellos problemas relativos a la vulnerabilidad externa de los sistemas nacionales.
- d) Examinar las implicaciones sobre la seguridad alimentaria de algunas opciones estratégicas presentes en el debate latinoamericano, especialmente las relativas a los grados de apertura externa y de intervención estatal en el funcionamiento de los sistemas alimentarios.
- e) Examinar alternativas de política tecnológica funcionales al logro de la seguridad alimentaria.
- f) Analizar algunas experiencias en materia de políticas destinadas a aliviar los problemas de acceso alimentario de los pobres urbanos y rurales.
- g) Recopilar sugerencias y materiales derivados de la evaluación de las experiencias nacionales, con el objeto de proceder a la elaboración de un documento de alcance regional, destinado a proporcionar lineamientos para el diseño de la política económica del sector agro-alimentario.

III. Documentos y materiales presentados

Se presentaron a la reunión un total de 13 documentos, 7 de ellos referidos a temas que se consideraron de especial importancia en el análisis de los sistemas alimentarios y/o en el diseño de políticas destinadas a incidir en dichos sistemas y, 6 estudios referidos a casos nacionales.

De los documentos temáticos el preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO -con el que se da inicio al Bloque I- correspondió a los avances de una investigación en curso de dicha División, destinada a la elaboración de un cuerpo

conceptual y metodológico para el análisis de los problemas alimentarios y para el diseño de estrategias y políticas económicas orientadas al logro de la seguridad alimentaria. En el segundo de los documentos presentados se analizó el dilema entre autosuficiencia alimentaria y especialización según ventajas comparativas a partir de un contraste entre varias experiencias nacionales. El tercer documento abordó el tema de las relaciones explícitas e implícitas entre política tecnológica para el sector agropecuario y política alimentaria, con una visión retrospectiva y prospectiva. El cuarto documento analizó los procesos de penetración de formas de organización empresarial avanzadas en el sector agroalimentario, destacando los encadenamientos que dichas formas tienen hacia la producción agrícola y hacia la industria productora de insumos, basándose en el caso brasileño, que tal vez sea la experiencia más avanzada y de mayor grado de articulación del desarrollo agro-industrial en América Latina. Los problemas de acceso alimentario fueron abordados desde dos ángulos distintos: por una parte, en el quinto documento del Bloque I, se presentó un estudio sobre sistemas de necesidades, modos de vida y modos de producción, ilustrado con la experiencia mexicana y en el sexto, se hizo una presentación sintética sobre el rol de los sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional como instrumentos funcionales a las estrategias destinadas al logro de la seguridad alimentaria. El séptimo y último de los documentos temáticos estuvo destinado a anticipar los principales resultados de una investigación realizada dentro del Programa ECIEL, sobre productividad y aprendizaje en el medio rural abordando, específicamente, el impacto de la educación sobre la productividad de la pequeña agricultura en América Latina.

Los estudios de casos nacionales estuvieron referidos a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Para los primeros cuatro países los estudios fueron realizados por consultores contratados para estos efectos por JLAC y para Venezuela se contó con la presentación de un trabajo relativo al enfoque con que está abordando la Fundación Polar el estudio del sistema alimentario de dicho país. Finalmente, y en relación al caso peruano, aunque con conclusiones que trascienden dicha experiencia, se presentaron los primeros resultados de una investigación sobre los determinantes del comportamiento de la producción agropecuaria.

1. Los documentos temáticos: breve descripción del contenido

a) Análisis y diseño de la política alimentaria

El documento preparado por JLAC tuvo como objetivo principal el de proponer una base metodológica adecuada a la elaboración de diagnósticos de la estructura y funcionamiento de los sistemas alimentarios que sean funcionales al diseño de políticas alimentarias.

La primera parte del documento estuvo dedicada a una breve introducción sobre los principales problemas de orden metodológico que se presentan al abordar un tema de la complejidad del sistema alimentario, incluyendo, para estos efectos, un muy breve análisis crítico de los alcances y limitaciones que se derivan de los enfoques neoclásicos y del enfoque histórico-estructural de modo de culminar explicitando la opción de un enfoque de tipo sistémico que incorpore las relaciones sociales y económicas con que se enfrenta el análisis del tema alimentario. Se trata solamente del esbozo de lo que constituirá el contenido de un texto más amplio a elaborarse con posterioridad.

La parte central de la contribución de JLAC estuvo dedicada a hacer una reseña de los rasgos principales de los sistemas alimentarios de América Latina. Como marco general el documento hace mención a las principales transformaciones y tendencias detectadas en la economía alimentaria mundial destacando los cambios experimentados por los términos de inserción de América Latina, como región y de los países individualmente considerados, en el mercado alimentario mundial, en la que destaca una creciente desarticulación entre la canasta producida para la exportación y la canasta requerida para el consumo interno. En este mismo ámbito se hizo mención del carácter fuertemente segmentado y concentrado del mercado internacional como consecuencia de políticas crecientemente proteccionistas de los países desarrollados y del peso también creciente de las empresas transnacionales.

En términos de su estructura interna, se caracterizó a los sistemas alimentarios nacionales, como compuestos de distintas esferas de actividad: producción primaria, acopio, transformación agroindustrial, distribución mayorista, distribución minorista, destacando que en cada una de estas esferas se advierten niveles de heterogeneidad en términos de agentes niveles tecnológicos y lógicas de comportamiento. La presencia de este alto nivel de heterogeneidad, que es particularmente agudo en el caso de la producción agrícola, llevó a sugerir la necesidad de pensar en diseño de políticas diferenciadas por tipo de agentes. En el ámbito de la transformación agroindustrial se destacó también el alto grado de heterogeneidad y la conveniencia de distinguir las cadenas productivas en función del dinamismo que las caracteriza, de los núcleos de control que definen el comportamiento de las cadenas, de los grados de articulación intersectorial que éstas exhiben, etc., proponiendo al respecto una especie de tipología que distinga entre cadenas de productos agrícolas de consumo en su estado natural de alimentos básicos tradicionales, de alimentos básicos modernos y de alimentos diferenciados o de marca.

Al abordar el tema del consumo se destacó también los altos niveles de heterogeneidad que caracteriza a los modelos de consumo prevalecientes en las economías de la región. Sin perjuicio de lo anterior se destacaron ciertas regularidades tendenciales que parecen ser bastante independientes de las especificidades nacionales y estar más bien, fuertemente ligadas a los niveles de ingreso alcanzados; éstas se refieren fundamentalmente a los cambios en la composición de la dieta y a la fuente (animal o vegetal) de calorías y proteínas consumidas.

En materia de diseño de políticas se parte de una desagregación del concepto de seguridad alimentaria a partir de definir un conjunto de características deseables de un sistema alimentario. En este sentido se destaca que el problema alimentario es al mismo tiempo un problema de disponibilidad agregada y de acceso individual, y que el logro sistemático de ambas condiciones supone el avance progresivo hacia sistemas alimentarios que sean al mismo tiempo suficientes en la disponibilidad agregada, estables en las fluctuaciones de dicha disponibilidad, autónomos en términos de su inserción internacional y sustentables en el largo plazo en lo que se refiere al uso de los recursos así como, sobre todo, equitativos en lo que a la distribución de los derechos a acceso alimentario se refiere, Son precisamente estos atributos de un sistema alimentario deseable los que se contrastan con la evolución y tendencia de los sistemas alimentarios prevalecientes en la región.

Con el propósito de definir algunos criterios orientadores en materia de diseño de políticas se hace referencia a una serie de dilemas polares que han estado presentes de un modo recurrente en la literatura sobre política alimentaria tales como el que se da entre planificación y mercado, entre autosuficiencia y ventajas comparativas, entre tecnologías de punta y tecnologías apropiadas, entre desarrollo campesino y desarrollo capitalista o empresarial, sugiriendo que muchos de los dilemas planteados en términos polares, se derivan más de una exagerada ideologización del debate que una confrontación adecuada entre las formulaciones teóricas y las realidades concretas.

b) Autonomía o especialización según ventajas comparativas

La presentación de Gonzalo Martner sobre autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas propuso a la atención de los participantes una serie de elementos útiles para apreciar la brecha entre conflictos reales de intereses, siempre presentes en una sociedad heterogénea, y los instrumentos utilizados para superarlos. Las experiencias de los países que mantuvieron políticas de corte neoliberal por períodos más o menos largos, ofrecen mucho material para reflexionar el problema alimentario entregándose a políticas que se mantienen casi exclusivamente en el rango de algunas variables macroeconómicas. Cuando las raíces del problema son estructurales, cuando los mercados internos o internacionales son imperfectos, concentrados y poco competitivos, cuando el nivel de heterogeneidad entre agentes es muy alto, el puro manejo de las macrovariables, por muy afinado que sea, se demuestra absolutamente incapaz de solucionar el problema alimentario. No lo soluciona por el lado oferta, en que las formulaciones más ortodoxas tienden a reducirlo a poco más que un problema de baja productividad agregada y de escaso dinamismo tecnológico y no lo soluciona por el lado del acceso cuando las mismas formulaciones reducen el problema a sus términos más generales de insatisfactoria distribución del ingreso. De hecho la evidencia empírica indica claramente que en aquellos casos en que el Estado se retiró en forma más extrema a un rol auxiliar de las fuerzas del mercado la heterogeneidad productiva aumentó, la distribución del ingreso y de los derechos de acceso empeoró y tampoco mejoraron el nivel de autonomía y las perspectivas de sustentabilidad de largo plazo del sistema alimentario nacional. Por otra parte, la crisis económica internacional se ha hecho cargo de demostrar con su propia fuerza la necesidad de un activo rol del Estado, aun cuando a veces esto haya apuntado más a proteger los intereses de grupos relativamente restringidos que a reorientar los sistemas hacia conformaciones más equitativas.

c) Política tecnológica

Al abordar el tema tecnológico, Martín Piñeiro destacó que si bien es cierto que sería un grave error pretender reducir el problema alimentario a la pura esfera agropecuaria, y el problema de la producción agropecuaria, como a veces ocurre, a un problema agregado de niveles de productividad y de modernización tecnológica, no es menos cierto que la producción primaria sigue siendo la base fundamental e insustituible de todo sistema alimentario, aun cuando se dé dentro de una tendencia a la paulatina disminución del peso relativo de la agricultura strictu sensu en favor de una sostenida expansión de la agroindustria.

la nutrición destacando que el buen estado nutricional de una comunidad depende de la interrelación de una serie de factores, principalmente: de la disponibilidad agregada de alimentos, del poder adquisitivo de los consumidores y de la utilización biológica de los alimentos.

El sistema de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN) debería implementarse como un proceso permanente de análisis e interpretación de información relevante que se genera en los sectores salud, educación, agricultura, trabajo, economía y otros relacionados de la administración pública. A pesar de lo anterior, en la actualidad los SISVAN vigentes en la región han sido instrumentos manejados en forma casi exclusiva por el sector salud. Hay, sin embargo, propuestas importantes que dan al sistema de vigilancia carácter multisectorial amplio, como el de México, en que se pretende hacer el seguimiento de la situación alimentaria y nutricional de grupos importantes de la población junto con el del funcionamiento de toda la cadena alimentaria de los principales productos básicos; para ello se definieron cuatro áreas de vigilancia: la de análisis estructural; la de las políticas del Estado (especialmente la comercial y la de abasto); y la del consumo y nutrición. Tratándose de un programa que recién ha iniciado su funcionamiento habrá que esperar los resultados.

g) Educación

El documento presentado por Adolfo Figueroa que correspondía a las conclusiones del Proyecto sobre productividad y aprendizaje en el medio rural realizado dentro del Programa ISIEL, aparece dividido en dos partes: en la primera se examina alguna hipótesis sobre la relación entre educación y productividad y en la segunda se hacen algunas reflexiones en torno al diseño de políticas educativas vinculadas a incrementos de la productividad. Entre los factores que se evalúan en la primera parte está el que el autor denomina el rol de los contextos en que se confirma, con calificaciones, la hipótesis clásica de Schulz al respecto; se evalúan en seguida el papel de los denominados factores limitativos considerando entre éstos la escala de producción, la estructura de propiedad, sobre todo el crédito. A continuación, el autor examina el efecto de la diversificación sobre la productividad global en lo que denomina "efecto portafolio" para terminar examinando si existe un cierto umbral, a partir del cual, la educación tiene efectivamente un impacto significativo sobre la productividad. En la segunda parte, el autor propone algunos lineamientos de una política de educación rural vinculada a los incrementos de la productividad que está centrada en torno a la problemática de transformar los procesos de generación de innovaciones tecnológicas funcionales a los requerimientos y a las potencialidades de la economía campesina alrededor de la idea "de una tecnología para generar tecnologías campesinas".

2. Los estudios de casos nacionales: esquema de su contenido

Los estudios correspondientes a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú fueron elaborados a partir de un esquema común semejante al empleado para los estudios presentados al Taller de PREDESAL en México que abarcaba, además del país sede, a Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Dicho esquema se está empleando también para la definición del contenido de los estudios de casos sobre sistemas alimentarios de los países del Caribe de habla inglesa.

A pesar de haber establecido un esquema temático común, las diferencias en materia de información disponible así como en las definiciones para cada una de las categorías involucradas que emplean los entes nacionales generadores de material estadístico impiden una presentación integrada y comparativa de los resultados obtenidos. Esta tarea corresponde a la fase actual de trabajo de JLAC como parte de las actividades destinadas a generar un documento de alcance regional sobre análisis y diseño de política económica en el sector agroalimentario. En atención a lo anterior nos limitaremos en lo que sigue a describir en términos genéricos el contenido de los estudios de casos.

a) Visión macroeconómica

La primera sección de carácter introductorio está destinada a dar una visión macroeconómica del peso relativo del sector agroalimentario en el ámbito de la producción, del empleo y del comercio exterior, examinado tanto en términos agregados como por esfera de actividad (fundamentalmente sector agrícola, sector de transformación y sector de distribución y comercialización) la evolución de dicho peso relativo, tanto al interior del sector agroalimentario como en el conjunto de la economía.

b) Estructura productiva

Examinados a grandes rasgos los aspectos macroeconómicos, se procede a un examen de la estructura productiva del sector agroalimentario considerando cada una de las esferas de actividad que lo componen. Para estos efectos, a partir de los antecedentes censales y/o muestrales más recientes disponibles, se analizan las características de los distintos tipos de unidades productivas que componen los sectores de producción agrícola, transformación agroindustrial y, sólo en algunos casos, de acopio y distribución. En el ámbito agrícola se hace un análisis no sólo del tipo de unidades y de su evolución en aquellos casos en que la información lo permitía, sino también de la importancia relativa que los distintos tipos de unidades tienen en la producción de los principales componentes de las dietas básicas nacionales, incluyendo algunas consideraciones sobre el tipo y volumen de recursos destinados por cada tipo de productor a estos propósitos.

IV. Principales tópicos del debate

Sí, dado el carácter de este informe, hacemos abstracción de las diversas observaciones puntuales hechas en los documentos presentados y nos limitamos a una selección y síntesis de aquellos aspectos del debate que mayor atención merecieron a los participantes, podemos agruparlos en tres áreas temáticas: aspectos relativos a la situación actual y tendencial de la economía agroalimentaria nacional; aspectos relativos a la formulación de estrategias, diseño de políticas e instrumentos para abordar el problema alimentario y aspectos conceptuales y de método en la formulación y análisis del problema alimentario.

1. Alcances sobre la situación presente

- Varios de los presentes destacaron el carácter general (o universal) de ciertas tendencias en los patrones de cambio del consumo alimentario, asociadas a los incrementos del ingreso que apuntaban hacia una cierta homogeneización en los hábitos alimentarios y en los patrones de producción.

- Se destacó que, a pesar de que la transformación en los modelos de consumo y en los patrones de producción se hacía imitando a los preva-
lcientes en países desarrollados, por contraste con lo ocurrido en éstos, dicha transformación se daba en la mayoría de los países de la región, agudizando o consolidando el alto grado de heterogeneidad característico tanto de su estructura productiva como de los patrones de consumo de los diversos grupos sociales. En este sentido, se consideró que la "modernización" de los sistemas alimentarios nacionales, habían tenido un carácter concentrador y excluyente.

- Algunos participantes señalaron la presencia de un mercado sesgo urbano en la orientación de la política pública que se expresaba en el destino de la inversión pública, en las medidas de protección sectorial, en las políticas de "alimentos baratos" etc. Adicionalmente, se señaló que en el ámbito agrario, se advertía un sesgo también marcado en favor de la gran empresa modernizada y en perjuicio del campesinado.

- Se hizo referencia a una manifiesta agudización de la brecha tecnológica entre países en desarrollo y desarrollados, señalando el peligro de que muchos de los países de la región no logren tener acceso a las etapas más avanzadas de la evolución tecnológica o queden condenados a absorverla una vez más de modo pasivo.

- Se mencionó como fenómeno frecuente la incoherencia entre una serie de decisiones críticas en el ámbito macroeconómico (política arancelaria y cambiaria, monetaria y fiscal, salarial) y las políticas destinadas a incidir de modo específico en la seguridad alimentaria.

- Se destacó la importancia que sigue teniendo la economía campesina en la estructura y funcionamiento de los sistemas alimentarios nacionales, y al mismo tiempo la subordinación creciente a que se encuentra sometida a medida que el proceso de modernización lleva a un desarrollo de formas empresariales de gran escala, en la propia esfera agrícola y/o en la agroindustrial, en el comercio y en la distribución.

- Se hicieron diversos alcances sobre las dificultades específicas que plantea el cambio tecnológico en la agricultura campesina y sobre el peligro de que, en ausencia de políticas adecuadas en este ámbito, los patrones de modernización convencionales lleven a una creciente marginalización de la agricultura campesina y a una agudización del problema alimentario en aquellos países en que este tipo de productores tienen una presencia significativa.

- Algunos de los presentes destacaron que los centros de decisión y/o control de algunas de las cadenas alimentarias se habían desplazado del ámbito agrícola al agroindustrial, al financiero o al del control de insumos críticos que, con frecuencia correspondían al dominio de firmas transnacionales.

Hubo amplio consenso en señalar que en todos aquellos casos en que la actual crisis de financiamiento se había enfrentado con ajustes recesivos, éstos habían determinado un deterioro en la seguridad alimentaria, en particular en lo que respecta a los problemas de acceso que afectan a los grupos más vulnerables. En varios casos, las disminuciones en el componente importado que podrían leerse como mejoramientos en los niveles de autonomía no eran en rigor tales, pues se habían derivado de descensos en los niveles de demanda producto de la mayor desocupación y de la baja en los ingresos reales de la población ocupada.

2. Alcances sobre aspectos de estrategia y política

Se planteó la necesidad de profundizar en el análisis de las relaciones entre producción para el mercado interno y para la exportación pues, en el contexto de los países de la región, los elementos de competencia y de conflicto -que aún en períodos de "normalidad" suelen presentarse con gran fuerza- aparecen exacerbados como consecuencia de la agudización simultánea de los problemas de divisas y de los problemas de acceso alimentario derivados del aumento de la desocupación y del descenso general de la actividad económica a que ha conducido la presente crisis.

Se destacó la necesidad de que se establezca de modo claro y explícito la coherencia macroeconómica de las medidas específicas que se formulen y apliquen en el sector agroalimentario; en especial, la consistencia entre las políticas cambiaria, monetaria y salarial y las políticas alimentarias propiamente tales. Asimismo, se reconoció la necesidad de

insertar el diseño de una política alimentaria en el marco más amplio de una estrategia de desarrollo económico y social que asegure una base de consumo suficiente para su aplicación y garantice su coherencia con otros objetivos que se pretenda perseguir.

Se estimó que en el diseño de la política alimentaria era necesario superar la visión compartimentada que ha caracterizado hasta ahora la acción pública sobre los diversos sectores involucrados en las distintas fases de los procesos que inciden en la oferta alimentaria. En este sentido, se consideró que una aproximación sistémica del compejo de relaciones entre los diversos agentes que participan en las fases de producción agrícola-agrindustria-acopio y transporte-distribución-consumo, junto con tomar en cuenta la diversidad de motivaciones que los mueven, permitiría dar mayor coherencia a la acción pública en el ámbito alimentario strictu sensu y en su relación con las medidas macroeconómicas. Se destacó, sin embargo que un enfoque de este tipo exigiría ajustes institucionales de cierta importancia que permitan abordar con flexibilidad tanto acciones en que el tratamiento sectorial siga siendo el más eficiente con otras que supongan una aproximación sistémica.

Al examinar los atributos de un sistema alimentario deseable (equidad, autonomía, suficiencia, estabilidad, sustentabilidad a largo plazo), varios de los presentes señalaron que en muchos casos, la búsqueda de uno podría implicar el deterioro de otro por lo que era conveniente una cierta jerarquización que explicitara este tipo de interrelaciones de modo de incorporar los elementos de corrección pertinente.

Se puso de relieve la incidencia significativa que han tenido las políticas que afectan de modo directo los precios relativos de los alimentos, y se destacó la necesidad de que dichas políticas constituyan un elemento central de las estrategias alimentarias. Esta última consideración llevó al señalamiento de que junto con velar porque los efectos de la política pública sobre los precios relativos (de productos e insumos básicos del sistema alimentario) sean coherentes con el objetivo de seguridad alimentaria, serían necesarias acciones directas del Estado en puntos estratégicos de las cadenas principales que corrijan o reorienten aquellas tendencias no deseadas que impondría el recurso exclusivo a las señales de mercado.

Al debatir el tema de la necesidad de políticas diferenciadas (de precios, créditos, tecnológica, etc.) dada la heterogeneidad de los agentes, hubo varias intervenciones enfatizando las enormes dificultades de implementación. En respuesta a ellas se señaló que su viabilidad suponía la creación de contexto de amplia participación de organizaciones homogéneas de productores y de gran descentralización y desconcentración de la función pública que permita la delegación en órganos representativos de dichas organizaciones de varias de las funciones públicas de escala local.

Hubo consenso en reconocer que el acceso alimentario estaba determinado por una serie de condicionantes adicionales al ingreso monetario de los consumidores y que en este sentido, los elementos que rodeaban las "circunstancias" del acceso (el donde, la regularidad, la existencia de fuentes complementarias, etc.) debían ser incorporadas no sólo al diagnóstico sino ser también consideradas como ámbitos de intervención de la política pública.

Se hicieron progresos en la determinación de aspectos complementarios muy importantes para el fortalecimiento de la agricultura campesina que deberán ser tenidos en cuenta cuando se formulen estrategias orientadas al logro de la seguridad alimentaria. En particular las relativas a los cambios en las características y contenidos actuales de la educación rural necesarios para asegurar el manejo de los paquetes tecnológicos diseñados con el propósito de elevar la producción y la productividad.

En relación al problema de la eventual incapacidad de asimilar la tecnología de punta, que se planteara como uno de los problemas de la situación presente, se destacó el rol insustituible del Estado en la tarea de impedir lo anterior y de impulsar la creación y la asimilación de la tecnología de punta en direcciones coherentes con la satisfacción de las necesidades básicas a partir de los recursos nacionales.

Se aceptaron como guías válidas -sujetas a revisión y adaptación a las condiciones específicas de cada país- los criterios propuestos por el documento sobre tecnología para establecer los tipos de demanda que, en materia de gestación, adaptación y difusión tecnológica le correspondería satisfacer al sector público distinguiéndolos de aquéllos que podrían ser asumidos por el sector privado.

Se destacó la necesidad de adecuar tanto el diseño como los tiempos de maduración de las propuestas a lo que los gobernantes consideran sus "tiempos políticos", en el sentido de que, aún las acciones que requieran de plazos más largos que los de determinada administración, contemplen algún tipo de resultado dentro de dicho período tanto para asegurar su aceptación, como para lograr la legitimidad necesaria a su propia continuidad hasta la plena maduración. Se señaló, sin embargo, a modo de calificación de lo anterior, que las implicaciones y los costos de acortar los plazos -en términos por ejemplo de efectos a largo plazo sobre la sustentabilidad de los sistemas alimentarios de ciertas concesiones al corto plazo- debían ser explicitados para que sean conscientemente asumidos al tomar las decisiones.

Varios de los participantes señalaron que las condiciones de restricción impuestas por la crisis del financiamiento interno invitaban a mirar con más atención las potencialidades ofrecidas por el "comercio sin divisas" tanto a nivel internacional como sobre todo, intrarregional.

En relación al diseño de estrategia alternativa del debate en su conjunto, emergió claramente la necesidad de abandonar percepciones y posiciones polares que, detrás del atractivo de las construcciones teóricas en que se apoyan, esconden con frecuencia sesgos ideológicos de distinto signo que conducen, en la práctica a desentenderse, tanto de las evidencias empíricas como de la propia insuficiencia de las teorías empleadas para explicar los fenómenos vigentes. Esta necesidad se consideró particularmente relevante respecto a la definición del rol del Estado (en la polaridad planificación/mercado), la orientación de la política tecnológica, el análisis del papel que los diversos agentes sociales pueden y deben cumplir en el logro del mejoramiento de los sistemas alimentarios y los términos en que se debe plantear la inserción de los sistemas alimentarios nacionales en los mercados internacionales (apertura/turismo/autarquía).

3. Aspectos conceptuales y metodológicos

Se reafirmó la importancia del concepto ampliado de seguridad alimentaria adoptado por la FAO, reconociendo, en los problemas de acceso económico a los alimentos, el nudo central para abordar el diseño de la política alimentaria. En este sentido hubo total coincidencia en que el problema alimentario trasciende, incluyéndolo, al problema agrícola propiamente tal.

Hubo consenso en torno al planteamiento de que tanto el diagnóstico como el diseño de la política económica en el sector agroalimentario debía incluir, además de los aspectos relativos a la oferta (definidos como "cadenas" o "complejos" productivos), aquéllos relativos a lo que en el documento correspondiente, se definieran como "sistemas de necesidades y formas de acceso alimentario".

Se consideró la necesidad de incluir en el diagnóstico una evaluación de la incidencia de las políticas de los grandes exportadores e importadores de alimentos sobre las condiciones de inserción de los sistemas alimentarios nacionales en el sistema mundial.

En la discusión sobre los alcances y limitaciones de los conceptos "sistema alimentario" y "complejo agroindustrial", junto con reconocer su utilidad para la elaboración del diagnóstico y el diseño de la política agroalimentaria, algunos participantes sugirieron la conveniencia de un análisis más simple y convencional, del tipo de equilibrio parcial, en aquéllos casos en que el nivel de interrelación interna del sector agroalimentario fuese débil. Sin embargo, hubo coincidencia en que resulta más útil un enfoque integrado tipo "complejo" o "sistema", que explicita las relaciones de dominancia y subordinación en la orientación del comportamiento de las cadenas, cuando los mercados no son competitivos; cuando existen puntos focales de control que por lo general tienen una base técnico-

económica, de las cadenas productivas, cuando las relaciones económicas son asimétricas y llevan a la extracción de excedentes y cuando hay un nivel relevante de concentración de la tierra y/o del capital.

Muchos de los participantes coincidieron en la utilidad de los análisis de "cadenas alimentarias" para los principales productos de las dietas nacionales tanto en el diagnóstico como en el diseño de las políticas correspondientes. Lo anterior se consideró particularmente útil para aquéllos casos en que, dada la inexistencia o inexactitud de la información disponible, era necesaria su creación ad hoc.

Aunque hubo acuerdo en la utilidad de una tipología de "cadenas" como la propuesta en el documento presentado por JLAC (básicos tradicionales, básicos modernos y diferenciados), varios de los presentes sugirieron criterios complementarios y/o alternativos para el diseño de políticas diferenciadas por tipo de producto. Entre los criterios sugeridos estuvo el del grado de esencialidad a partir del peso relativo en el consumo mayoritario, el del grado de dependencia externa involucrado en la oferta y el de la potencialidad de sustitución de productos no tradicionales por otros autóctonos que hubieran perdido dinamismo.

Tanto con fines de diagnóstico, como para el diseño de políticas se destacó la necesidad de ver las cadenas alimentarias no solamente como flujos de productos y de excedente, sino también como lugares de articulación y de conflicto de distintos grupos sociales.

A partir del reconocimiento del carácter diferencial de los efectos de los procesos de modernización, surgieron opiniones que apuntaban a la necesidad de que tanto en el análisis de los sistemas nacionales, como el diseño de políticas, se ponga en primer plano la existencia de agentes (individuales o de grupo) que, por ser distintos en términos de sus necesidades, derechos de acceso, patrones de producción y consumo, tienen comportamientos productivos diferenciados y reaccionan de modo diverso a un determinado estímulo o política.

Se sugirió la conveniencia de incorporar en el diagnóstico la evaluación de la eficiencia energética de los sistemas alimentarios (o de las cadenas), entendida como la relación entre la energía comercial insumida por los procesos de producción, distribución y consumo de alimentos y la energía alimentaria generada. Se destacó al respecto que algunas líneas de producción y ciertos patrones de "modernización" del consumo revelarían la inviabilidad de su generalización precisamente por su alta ineficiencia energética.

Todos los presentes coincidieron en la necesidad de incorporar consideraciones nutricionales en la definición de lo que el documento de JLAC definiera como "sistema alimentario deseable" y en la necesidad de incorporar

los sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN) entre los instrumentos del diagnóstico, por su utilidad en la orientación de la acción pública en materia de resolver los problemas de acceso alimentario de los grupos más vulnerables y en la detección de situaciones potencialmente críticas.

Algunos participantes destacaron la necesidad de incorporar al análisis y definición de las canastas básicas, elementos que con frecuencia no suelen tomarse en cuenta, a pesar de ser componentes esenciales, como los combustibles y un cierto nivel mínimo de infraestructura hogareña destinada a la conservación, cocción y consumo de los alimentos.

En relación a la temática del diagnóstico se puso de relieve el desequilibrio que existe en el nivel de elaboración conceptual y de conocimientos concretos, entre la esfera de la producción y la del consumo. Por muy frágil que pueda ser el estado de conocimiento actual respecto a la realidad de la producción agropecuaria, hubo amplia coincidencia en que ésta es el área más estudiada y más conocida dentro del ámbito de la economía agroalimentaria. Se conocen menos los aspectos relativos al procesamiento agroindustrial y menos aún los relativos a la comercialización, en términos tanto del actual nivel de desarrollo de dichas actividades en las distintas realidades nacionales, como de la relevancia de sus encadenamientos con la producción primaria y con el consumo de alimentos. En relación al área de la comercialización resulta particularmente crítico el escaso desarrollo en algunos casos y el desconocimiento de la experiencia en otros en lo que se refiere a estrategias de abastecimiento especialmente de grupos marginales.

Anexo 1

Lista de participantes

Especialistas nacionales

Julio Boltvinik Kalinka
Director General de Programación Financiera
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Patricio Sanz 1609, 4° piso
Torre A. Col. del Valle
México, D.F.
teléfono: 5241744

Manuel Chiriboga
Director
Centro Ecuatoriano de Investigaciones Sociales (CIES)
Apartado 375-A
Quito, Ecuador
teléfono: 237245

Luis Fernando Eguren López
Jefe de la División de Investigaciones
DESCO
Avenida Salaverry 1945
Lima 14, Perú
teléfono: 724712, 710790

Adolfo Figueroa
Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento de Economía
Avenida Bolívar s/n
Lima 21, Perú
teléfono: 622540 anexo 213

Isaías Flit
Junta del Acuerdo de Cartagena
Avenida Paseo de la República 3895
Lima 27, Perú
teléfono: 414212

Rosario Gomez Gamarra
Taller de Desarrollo Económico y Social (TADES)
Centro de Investigación de La Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 14, Perú
teléfono: 712277 anexo 155 o 137

Jesús Guillen Marroquin
Investigador
Centro de Estudios Bartolomé de las Casas
Apartado Postal 477
Cuzco, Perú
teléfono: 224303

Raúl Hopkins
Investigador asociado
Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694
Lima 11, Perú
teléfono: 323070, 244856

Manuel Lajo
Profesor-investigador
Pontificia Universidad Católica
Departamento de Economía
General Córdova 2089-10
Lima 14
teléfono: 700256

Absalón Machado
Coordinador de investigaciones socioeconómicas
Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA)
Carrera 9, N° 72-21
Bogotá, Colombia
teléfono: 359200 anexo 791

Juan Martínez Alier
Catedrático
Universidad Autónoma de Barcelona
Facultad de Ciencias Económicas
VAB, Bellaterra
Barcelona, España
teléfono: (93) 6910039

Gonzalo D. Martner F.
Coordinador de área-investigador principal
Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA)
Larraín Gandarillas 261
Santiago, Chile
teléfono 2235249

Geraldo Müller
Investigador senior
Centro Brasileiro de Análisis y Planeamiento (CEBRAP)
Rua Morgado Mateus 615
04015 Sao Paulo, Brasil
teléfono: 5444699

Martín Piñeiro
Investigador
Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado
y la Administración (CISEA)
Pueyrredon 510, 6° piso
1032 Buenos Aires, Argentina
teléfono: 87-7874, 87-8284

Gustavo Pinto Cohen
Asesor
Fundación Polar
Apartado Postal 2331
Caracas 1071-A, Venezuela
teléfono: 2390602, 2390196

Julio Prudencio Böhrt
Subdirector-investigador
Centro de Estudios de la Realidad Económica y
Social (CERES)
Casilla N° 10018
La Paz, Bolivia
teléfono: 321643, 364725

Bruno Revesz
Responsable
Departamento de Investigación
Centro de Investigación y Promoción del Campesino (CIPCA)
Apartado 305
Piura, Perú
teléfono: 328634

Juan Sierra
Instituto Nacional de Planificación (INP)
Calle 7, 229 Urbanización Rinconada Baja
Lima 12, Perú
teléfono: 359206

Luis Tello
Subdirector
Instituto Nacional de Planificación (INP)
Calle 7, 229 Urbanización Rinconada Baja
Lima 12, Perú
teléfono: 359206

Francisco Verdera
Investigador asociado
Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694
Lima 11, Perú
teléfono 323070

Participantes FAO

Oficina de la FAO en Roma

José María Caballero Romero
División de Análisis y Política
Via Delle Terme Di Caracalla
Roma, Italia

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Cecilio Morón
Oficial Regional de Política Alimentaria y Nutrición
Casilla 10095
Santiago, Chile

Proyectos

Goetz Gaschutz
Proyecto TCP/RLA/4401
c/o JUNAC
Apartado 3237
Lima, Perú

Jorge A. Gomez
Proyecto TCP/RLA/4401
c/o JUNAC
Apartado 3237
Lima, Perú

División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

Luis López Cordovez
Director
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Marcello Gorgoni
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Alexander Schejtman
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Anexo 2

Temario y documentos presentados

Inauguración: Alocuciones de los señores Gerd Behrend, Representante de FAO y el señor Julio Cotler, Director del Instituto de Estudios Peruanos.

Bloque I: Aspectos conceptuales del análisis y diseño de la política alimentaria

- A. Schejtman "Análisis y diseño de la política alimentaria: lineamientos de un enfoque sistémico"
Comentaristas: Juan Martínez Alier
Absalón Machado
- G. Martner "Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: experiencias recientes en América Latina"
Comentaristas: Absalón Machado
Marcello Gorgoni
- M. Piñeiro "Política tecnológica y seguridad alimentaria en América Latina"
Comentaristas: Isaías Flit
Raúl Hopkins
- G. Müller "Sistema agroindustrial y política alimentaria: la esfera productiva del sistema alimentario brasileño"
Comentaristas: José María Caballero
Martín Piñeiro
- J. Boltvinik "Sistemas de necesidades, modos de vida y modos de producción: el caso de la red alimentaria mexicana"
Comentaristas: Fernando Eguren
Manuel Lajo

- C. Morón "El rol de los sistemas de vigilancia alimentaria: algunas experiencias latinoamericanas"
Comentarista: Francisco Verdera
- A. Figueroa "Productividad y educación en la pequeña agricultura latinoamericana: estudios de caso en Brasil, México, Paraguay y Perú"
Comentaristas: Alejandro Schejtman
José María Caballero
- Bloque II: Estructura y dinámica de los sistemas alimentarios nacionales
- J. Prudencio "El sistema alimentario boliviano: situación y perspectivas"
Comentaristas: Geraldo Müller
Fernando Eguren
- A. Machado "El sistema alimentario colombiano: situación y perspectivas"
Comentaristas: Gonzalo Martner
Julio Boltvinik
- M. Chiriboga "El sistema alimentario ecuatoriano: situación y perspectivas"
Comentaristas: Gustavo Pinto Cohen
Marcello Gorgoni
- G. Pinto Cohen "El sistema alimentario venezolano: avances de investigación"
Comentaristas: Julio Boltvinik
Marcello Gorgoni
- M. Lajo "El sistema alimentario peruano: situación actual y perspectivas"
Comentaristas: Alejandro Schejtman
Julio Prudencio

R. Hopkins

"Determinantes del comportamiento de la producción agropecuaria: hipótesis y reflexiones a partir de la experiencia peruana"

Comentaristas: Adolfo Figueroa
Marcello Gorgoni

