

CIEA 2002

**La importancia de la administración de sistemas de
conocimientos agrícolas**

**Gérard Viatte, Director de Alimentación, Agricultura y Pesca
OCED, Paris, Francia**

Lunes, 19 de agosto de 2002

**23° CURSO-SEMINARIO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE LA
FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA ENSEÑANZA EN EL SECTOR DE LA
AGRICULTURA**

Es un placer para mí estar nuevamente en Grangeneuve para participar en este importante seminario internacional con el cual estoy asociado desde hace varios años. Si bien me he retirado de mi posición como Director de Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) a fines del 2001, he mantenido el contacto con el trabajo de esta organización y con otras actividades internacionales, en concreto como Asesor especial de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) en los últimos meses. Esto me ha permitido reforzar mis vínculos con los países en vías de desarrollo y seguir las preparaciones y discusiones de la Conferencia Mundial de la Alimentación de la FAO en junio de 2002.

En vista de esta experiencia, quisiera tratar tres aspectos relacionados a la administración de sistemas de conocimiento agrícolas que tienen gran importancia política a nivel internacional:

1. Los criterios agrícolas y de alimentación son cada vez más complejos y están entrelazados con otras dimensiones sociales y económicas. Por este motivo requieren un enfoque integrado a nivel doméstico e internacional.
2. La formulación e implementación de políticas agrícolas y de alimentación son más sensitivas y de mayor importancia para varios grupos de la sociedad y requieren por lo tanto nuevos procesos de colaboración.
3. Para responder a estos desafíos, el sistema de conocimientos agrícola debe someterse a ajustes significativos en cuanto a la sustancia y la organización.

I. Un enfoque de conjunto de las políticas agrícolas y de alimentación

El desarrollo de las políticas agrícolas en los últimos diez a veinte años tienen dos características importantes:

- La primera, se reconoce cada vez más en todos los países, que la agricultura no produce únicamente alimentos, si bien este es su objetivo principal, sino que responde también a otras necesidades de la sociedad;
- La segunda, las políticas agrícolas son determinadas e influenciadas cada vez más por decisiones internacionales, como se demuestra con la integración regional o las negociaciones mundiales de la WTO (Organización de Comercio Mundial).

El primer desarrollo se ha expresado en muchos países a través del concepto de “multifuncionalidad”. Este ha sido durante muchos años el concepto básico de la política agrícola Suiza, como habrá escuchado decir varias veces durante su estadía en Suiza. Es también un concepto clave en países como Noruega, Japón, Corea, etc. Recientemente, se ha transformado en un elemento importante en el contexto de las reformas de la Política de agricultura común de la Unión Europea y se considera como componente clave del “Modelo agrícola Europeo”. Los países en vías de desarrollo también prestan más atención a las diferentes funciones de la agricultura. De hecho, “Funciones de la agricultura “ es el título del proyecto actual de la FAO en el que participo personalmente. Y aun en países que se preocupan u oponen al concepto de multifuncionalidad, tales como los Estados Unidos de América o los miembros del “Cairns Group”, las funciones de la agricultura aparte de la

producción de alimentos es tener un lugar más importante en las discusiones y elaboraciones. Por ejemplo, las cuestiones del medio ambiente también tienen una función importante en relación a la agricultura.

En lo que respecta a la multifuncionalidad, el punto clave es definir el concepto lo más claramente posible para asegurar que las implicaciones de las políticas resultantes sean relevantes y eficientes.

Es indudable que la agricultura tiene una función muy importante en relación a los objetivos mayores de la sociedad actual, tal como las condiciones del entorno, la conservación del paisaje y del patrimonio cultural, el balance rural/urbano, etc. En los países en vías de desarrollo la posibilidad de que la agricultura proporcione un “tope” contra los choques económicos externos puede ser importante también (por ejemplo, en el Sudeste de Asia durante la crisis económica o en Egipto durante la crisis del Golfo). El suministro de una seguridad alimenticia es también un objetivo principal, especialmente en países en vías de desarrollo a nivel nacional y doméstico. Sin embargo, se puede discutir que el suministro de una seguridad alimenticia está vinculada a la producción de productos alimenticios y no es un elemento “multifuncional” por sí mismo. Sin embargo, tiene efectos indirectos sobre la seguridad alimenticia, por ejemplo, consecuencias positivas sobre la salud o capacidad de aprendizaje que entran definitivamente en la problemática de “multifuncionalidad”.

La cuestión que se debe tratar es si estas diversas funciones “no alimentos” de la agricultura son realmente un “producto conjunto” de la producción agrícola o si estos bienes y servicios se pueden producir a través de otras actividades económicas. La cuestión siguiente es asesorar si estos bienes y servicios se pueden ofrecer a través de mecanismos de mercado (un buen ejemplo es el turismo, no sólo en los países industrializados pero también en los países en vías de desarrollo) o si pertenecen a la categoría “bienes públicos”, y justifican por lo tanto la intervención del gobierno. En este último caso, la cuestión final es qué tipo de criterios será el más eficaz para apoyar la provisión de los bienes públicos, en la mayoría de los casos, criterios “objetivo” específicos, por ejemplo en el campo de los criterios sobre el medio ambiente o la política rural es más factible lograr este objetivo que una política de apoyo general enlazado a un producto determinado. Esto tiene implicaciones muy importantes sobre la política, especialmente en el contexto de negociaciones internacionales. Si se utiliza el concepto de multifuncionalidad para desarrollar determinadas políticas no productivas separadas y no mercado deformadas, será mejor aceptado por todos los países, inclusive los países exportadores. Si por otro lado se utiliza para justificar el mantenimiento de la política de apoyo de la producción y protección en la frontera continuará a ser fuertemente rechazado por los países exportadores, como inconsistente con el compromiso general de liberalizar el mercado agrícola.

Esto nos lleva a la segunda característica de las recientes tendencias las políticas, es decir la “internacionalización” de las políticas agrícolas, que es parte del proceso general de globalización de la economía mundial. Hasta que no se firmó el Acuerdo sobre la agricultura (Agreement on Agriculture) que fue parte del Acuerdo del GATT en Marrakesh (Acuerdo General sobre las Tarifas Arancelarias y el Comercio) al finalizar la Reunión en Uruguay (Uruguay Round) en 1994, el sector agrícola había sido excluido en gran parte del proceso general de liberalización del comercio. Por primera vez, el Acuerdo de Marrakesh introdujo disciplinas para el acceso a los mercados, competencia en la exportación (subsidios para la exportación) y apoyo doméstico con provisiones especiales para países en vías de desarrollo, incluyendo también un acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS). El impacto concreto de la implementación de estos acuerdos ha sido limitado y en regla general, no ha proporcionado ventajas significativas a los países en vías de desarrollo. El proceso continuo de las negociaciones del WTO, a continuación de la Declaración de Doha de noviembre de 2001, proporcionará seguramente la oportunidad de reforzar las disciplinas según los tres “pilares” del Acuerdo de Marrakesh: sobre el acceso al mercado, se ha

reconocido que los derechos de entrada que siguen siendo más altos para productos agrícolas que para productos industriales, deberán ser reducidos aun más; sobre los subsidios para exportaciones existe un consenso que constituye una de las medidas para el comercio más tergiversadas y que debe ser fuertemente reducida o eliminada; sobre el apoyo doméstico la cuestión principal será acordar el tipo de apoyo que sea realmente “separado” y “no deforma el mercado”, es decir, si las presentes excepciones bajo la “green box” pueden ser ampliadas o no. Además, las dificultades principales que pueden surgir en los así llamados “new domains” (nuevas competencias), tales como seguridad alimenticia, denominaciones de origen, competición de mercado, comercio estatal, etc. En cualquier caso el proceso del WTP es el motor principal que hará que la agricultura sea cada vez más dependiente de las decisiones internacionales.

Estas dos tendencias más importantes tienen consecuencias significativas en el sistema de conocimientos agrícolas – SCA (AKS). Primero, si se acepta que la agricultura tiene un “carácter multifuncional”, el AKS-SCA deberá estar unido a otros sistemas de conocimientos. El ejemplo evidente es el enlace con el medio ambiente, la ecología y otras ciencias naturales en general. Segundo, el AKS-SCA deberá prestar mayor atención a los desarrollos internacionales que tendrán un mayor impacto en el sector doméstico agrícola y de la alimentación. Generalmente, el AKS-SCA deberá tomar más en consideración las dimensiones políticas. Volveremos a estas consecuencias en la tercer parte de esta presentación.

II. Un proceso más colaborativo para formular criterios y su implementación

Los factores alimenticios y agrícolas se han transformado en las preocupaciones más grandes de las sociedades actuales, tanto en países industrializados como en países en vías de desarrollo, tal como lo mencionamos anteriormente al discutir la “multifuncionalidad” de la agricultura. Esto presenta un desafío mayor a todas las personas implicadas en el sector agrícola, pero también una gran oportunidad para asegurar que la alimentación y la agricultura tengan la prioridad justificada. A nivel internacional, este fue precisamente el objetivo de la Conferencia Mundial de Alimentación de la FAO en junio de 2002. Es sumamente importante asegurar que la agricultura quede en un sitio importante en la orden del día de la política, especialmente para apoyo doméstico e internacional de programas de inversiones necesarios para eliminar el hambre y la desnutrición.

El hecho de que la sociedad en general esté preocupada por varios aspectos de los alimentos y la agricultura significa que todos los “interesados” deben ser comprometidos en el proceso de formulación e implementación de políticas. No es sorprendente que las ONG estén especialmente activas en el sector de la agricultura y del medio ambiente. Las discusiones sobre las OGM son muy evidentes y tensas pero de naturaleza más global. Los consumidores, la industria alimenticia, los comerciantes, son los asociados de mayor importancia que se debe hacer participar, conjuntamente con los agricultores, en el proceso de formulación de políticas sobre temas de interés para todos los miembros de la sociedad sin excepción, por ejemplo, en relación a la seguridad de los alimentos y del medio ambiente. Es alentador notar que más allá de las diferencias de opiniones y las tensiones inevitables entre los diversos miembros del sector alimentario existe un consenso sobre los problemas más importantes. Un ejemplo reciente interesante es la “Iniciativa para una agricultura sostenible” formulada por tres de las empresas fabricantes mayores (Danone, Nestle y Unilever).

La cuestión política clave es cómo organizar este proceso de colaboración entre todos los asociados y en particular definir la función respectiva de los Parlamentos, que por un lado tienen la autoridad legislativa y de las diversas consultas informales entre las diferentes ONG, y entre las ONG y el gobierno por el otro lado. Este es uno de los factores de gran importancia relacionados a la organización de políticas de los estados modernos.

Evidentemente, la organización tradicional de estados democráticos basados en los tres componentes legislativo, ejecutivo y judicial, definidos por Montesquieu hace varios siglos, rige aun pero se ha vuelto más compleja por la necesidad del pueblo a ser escuchado también fuera del proceso parlamentario.

Se puede discutir que este tipo de problemática política va más allá del SCA. Ciertamente, es un tema muy amplio, sin embargo tiene un peso obvio en el SCA. Tradicionalmente, el SCA era desarrollado por los gobiernos luego de consultar a las organizaciones agrícolas porque se consideraba que los agricultores eran los únicos "clientes" del SCA. Hoy en día, el SCA debe ser visto como instrumento para los agricultores y también para los consumidores y los ciudadanos en general. Esto puede complicar la organización del SCA, que debe responder a necesidades más amplias que anteriormente y que deberá tomar decisiones más difíciles para definir sus prioridades, especialmente si el gobierno desea dejar más responsabilidades al sector privado, cuando se trate de encontrar el equilibrio necesario y las concesiones mutuas entre los distintos intereses. Si esto significa una tarea más complicada para las instituciones de SCA, significa que tendrán también un ambiente más estimulante, interesante e independiente. Para resumir y simplificar el cambio que se presenta al SCA, se puede decir que ahora debe ofrecer un servicio a la sociedad en general y no únicamente a un grupo aislado, es decir a los agricultores.

III. El desafío para el SCA

El Seminario CIEA proporcionará una oportunidad importante para discutir las implicaciones de estos desarrollos del SCA. Por este motivo, sería presuntuoso sacar conclusiones en esta primer sesión de apertura. Sin embargo, me gustaría dejarles algunas observaciones para las discusiones que seguirán, que no son exhaustivas, por supuesto:

Primero, en todas las economías y sociedades, el sistema de conocimientos será uno de los motores más importantes para el crecimiento económico y el desarrollo social. En teoría todos están de acuerdo con esto, pero debe ser llevado a la práctica asignando los fondos públicos y privados necesarios, encontrando la manera más eficiente de combinar estas dos fuentes financieras, dependiendo de la situación específica de cada país. Aún en el caso que existan presiones para reducir los gastos públicos por motivos macro económicos, la investigación y el desarrollo no deberán ser afectados por el ahorro. Esto se puede aplicar también a nivel internacional pues la investigación y el desarrollo deben mantener la mayor prioridad para la cooperación internacional; como es evidente en el presente Seminario o más generalmente, por las actividades del CGIAR en el sector agrícola alimentario.

Segundo, la necesidad de dar la mayor prioridad a la investigación y a la capacitación se puede aplicar al sector agrícola alimentario en este momento en que existe una obligación moral y económica de hacer un progreso decisivo para reducir el hambre y la desnutrición luego de los resultados desilusionantes de los últimos años. Esta prioridad es aun más evidente cuando se toma en consideración las expectativas de la sociedad en general en la agricultura, en el campo de la seguridad de los alimentos, medio ambiente, desarrollo rural, paisaje, cultura, etc.

Tercero, consecuentemente, el CSA se deberá integrar más estrechamente con los otros segmentos del sistema de conocimientos, en especial en relación a las ciencias de la vida. La organización de los sistemas de investigación y educación deberán volver a ser considerados desde este punto de vista. No será fácil, pues, poner en causa una cantidad de derechos adquiridos (o al menos tradiciones establecidas), pero no es imprescindible

para la sobrevivencia del SCA aceptar una colaboración más intensa con otros elementos del sistema de conocimientos.

Cuarto, la investigación, la educación y la extensión deberán ser integradas mejor en un sistema coherente y completo de conocimientos agrícolas. Se puede verificar un progreso significativo en esta dirección en la mayoría de los países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, pero este objetivo debe permanecer constante. Ninguno de estos tres elementos de la cadena debe ser considerado más importante que los otros. Aun si se considera que la investigación es el “punto de partida” de la “cadena de conocimientos”, la extensión y la educación pueden procurar también información interesante a los investigadores.

Quinto, SCA debe ser una parte integrante de las “ciencias duras” y “ciencias humanas”, especialmente ciencias económicas, sociales y también culturales. La línea divisoria entre estos dos grupos de ciencias parece obsoleto en las sociedades actuales. Al mismo tiempo SCA deberá ser implicado más estrechamente en el proceso político para permitir una mayor interacción entre los políticos y los actores del SCA. Esto no significa necesariamente la limitación de la independencia del SCA, pero una disposición a responder a las preguntas del público y de la sociedad en general.

Resumiendo, en un momento en que el sector agrícola alimentario tiene una importancia tan grande en la sociedad actual, y recibe más atención por parte de los ciudadanos, el SCA puede y debe ayudar al sector agrícola alimentario a enfrentar estos desafíos. Esta es una tarea fascinante para todos los participantes de este Seminario.

Gr